



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Forschungs bericht

Sozialforschung

433

**Umsetzung und Akzeptanz
des Persönlichen Budgets
– Endbericht –**

Endbericht

Umsetzung und Akzeptanz des Persönlichen Budgets

Auftraggeber
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

Ansprechpartner
Andreas Heimer
Melanie Henkel
Jakob Maetzel
Prof. Dr. Dr.
Christian Zwingmann

Berlin, 17.12.2012

Das Unternehmen im Überblick**Geschäftsführer**

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Gunter Blickle

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Prognos berät europaweit Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen werden praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber und internationale Organisationen entwickelt.

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

Henric Petri-Str. 9

CH-4010 Basel

Telefon +41 61 3273-310

Telefax +41 61 3273-300

info@prognos.com

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85

D-10623 Berlin

Telefon +49 30 52 00 59-210

Telefax +49 30 52 00 59-201

Prognos AG

Science 14 Atrium; Rue de la Science 14b

B-1040 Brüssel

Telefon +32 2808-7209

Telefax +32 2808-8464

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14

D-80335 München

Telefon +49 89 954 1586-710

Telefax +49 89 954 1586 288-710

Prognos AG

Wilhelm-Herbst-Str. 5

D-28359 Bremen

Telefon +49 421 51 70 46-510

Telefax +49 421 51 70 46-528

Prognos AG

Schwanenmarkt 21

D-40213 Düsseldorf

Telefon +49 211 91316-110

Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG

Friedrichstr. 15

D-70174 Stuttgart

Telefon +49 711 3209-610

Telefax +49 711 3209-609

Internet

www.prognos.com

Inhalt

1	Zielsetzung und Aufbau der Studie	1
2	Verbreitung des Persönlichen Budgets: Vollerhebung bei den Trägern	4
2.1	Ziel und Vorgehen	4
2.2	Anzahl Persönlicher Budgets nach Trägern	6
2.2.1	Örtliche und überörtliche Träger der Sozialhilfe	6
2.2.2	Örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe	10
2.2.3	Bundesagentur für Arbeit	12
2.2.4	Gesetzliche Unfallversicherung	13
2.2.5	Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung	15
2.2.6	Gesetzliche Rentenversicherung	16
2.2.7	Integrationsämter	16
2.2.8	Landwirtschaftliche Sozialversicherung	17
2.3	Gesamtzahl Persönlicher Budgets	18
3	Leben mit dem Persönlichen Budget: Repräsentative Befragung und ergänzende Vertiefungsgespräche	21
3.1	Repräsentative Befragung von Budgetnehmerinnen und -nehmern	21
3.1.1	Soziodemografische Merkmale und Lebenssituation	22
3.1.2	Einschätzungen zum Antrags- und Bewilligungsverfahren	29
3.1.3	Ausgestaltung des Persönlichen Budgets	34
3.1.4	Zufriedenheit mit dem Persönlichen Budget	42
3.2	Fokusgruppen und Einzelinterviews	44
3.3	Zusammenfassung	49
4	Hemmende und förderliche Aspekte bei der Nutzung des Persönlichen Budgets: Expertengespräche und Literaturlauswertung	51
4.1	Ziel und Vorgehen	51
4.1.1	Fachgespräche	51
4.1.2	Auswertung der Programme zur Modellerprobung und zur Strukturverstärkung sowie der Fachliteratur	54
4.1.3	Befragung von Trägern im Rahmen einer Prozesskettenanalyse	55
4.2	Die Perspektive der Menschen mit Behinderungen	55
4.2.1	Auswertung von Literatur und Projektberichten	55
4.2.2	Fachgespräche mit Expertinnen und Experten der Selbsthilfe	57
4.3	Die Perspektive der Leistungserbringung	66
4.3.1	Auswertung von Literatur und Projektberichten	66
4.3.2	Fachgespräche mit Expertinnen und Experten der Leistungserbringer	67
4.4	Die Perspektive der Leistungsträgerschaft	73
4.4.1	Auswertung von Literatur und Projektberichten	73
4.4.2	Fachgespräche mit Expertinnen und Experten der Leistungsträger	76
4.5	Zusammenfassung	85

5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	88
5.1	Hemmnisse bei der Umsetzung Persönlicher Budgets	88
5.2	Handlungserfordernisse und Empfehlungen	91
6	Anhang	98
	Abbildungsverzeichnis	98
	Tabellenverzeichnis	98
	Methodik der Befragung von Budgetnehmerinnen und -nehmern	101
	Fragebogen für die Budgetnehmerbefragung	106
	Ausführliche Ergebnisse der Literaturanalyse	120

1 Zielsetzung und Aufbau der Studie

Mit dem Persönlichen Budget wurde ein Instrument geschaffen, das explizit darauf abzielt, die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung der Menschen mit Behinderungen zu stärken. Seit dem 1. Januar 2008 besteht für alle Menschen mit Behinderungen, die einen Leistungsanspruch gegenüber einem Sozialleistungsträger haben, ein Rechtsanspruch auf diese Leistungsform als Alternative zur klassischen Sachleistung.

Persönliche Budgets wurden bereits zwischen 2004 und 2007 in verschiedenen Modellregionen erprobt. Die wissenschaftliche Begleitung hat die intendierten positiven Wirkungen grundsätzlich bestätigt, zugleich jedoch auch auf Schwierigkeiten hingewiesen. So beschränkte sich der Großteil der dokumentierten Budgets auf den Zuständigkeitsbereich eines Leistungsträgers, wobei es sich in den allermeisten Fällen um den Sozialhilfeträger handelte. Zwar waren hohe prozentuale Steigerungen der Inanspruchnahme Persönlicher Budgets innerhalb des Modellzeitraums festzustellen, allerdings gingen diese Steigerungsraten von einem sehr niedrigen Niveau aus. Die absolute Zahl der Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer war daher im Vergleich zu den Sachleistungsempfängerinnen und -empfängern immer noch sehr niedrig. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat daraufhin in den Jahren 2008 bis 2010 im Rahmen des „Programms zur Strukturverstärkung und zur Verbreitung Persönlicher Budgets“ verschiedene Projekte gefördert, die auf eine modellhafte Erprobung Persönlicher Budgets sowie eine stärkere Bekanntheit des Instruments abzielen. Darüber hinaus hat das BMAS eine breite Öffentlichkeitskampagne zum Persönlichen Budget initiiert, die eine hohe Aufmerksamkeit erzeugt hat.

Über den Erfolg der bisherigen Anstrengungen zur Förderung der Inanspruchnahme liegen keine belastbaren Informationen vor. Bislang gibt es weder repräsentative Informationen darüber, wie häufig Persönliche Budgets in Anspruch genommen werden, noch welche Aspekte die Akzeptanz beeinflussen. Diese Erkenntnislücken sollen durch den Forschungsauftrag der Prognos AG geschlossen werden.

Ein zentrales Ziel des Forschungsprojektes ist es, die tatsächliche Verbreitung Persönlicher Budgets zu untersuchen. Darüber hinaus ist aufzuzeigen, wie die Akzeptanz dieser Leistungsform bei den aktuellen und potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmern, den Leistungsträgern sowie Leistungserbringern derzeit subjektiv ausgeprägt ist. Dabei wird ein Schwerpunkt auf die Perspektive der Menschen mit Behinderungen gelegt, da es sich beim Persönlichen Budget um ein Instrument handelt, das sich explizit an diese Zielgruppe richtet und ihnen „ein möglichst selbstbestimmtes Leben“ ermöglichen soll (§ 17 SGB IX). Im Rahmen der Akzeptanzanalyse werden quantitative Methoden eingesetzt, um Aussagen über die Verbreitung von Bewertungen, Einstellungen und Prob-

lemwahrnehmungen zu erhalten, die förderlich oder hemmend für die Nutzung des Persönlichen Budgets sind; ergänzende qualitative Methoden dienen dazu, ein tieferes Verständnis der Lebenssituationen und subjektiven Einschätzungen betroffener Menschen zu gewinnen.

Auf dieser Basis werden Handlungsempfehlungen für eine weitere Verbesserung der Akzeptanz und letztlich für eine intensivere Nutzung des Persönlichen Budgets abgeleitet. Eine vergleichende Untersuchung der Akzeptanz von Sachleistungen ist nicht Gegenstand des Untersuchungsauftrags.¹

Die Untersuchung folgt einem gestuften Vorgehen:

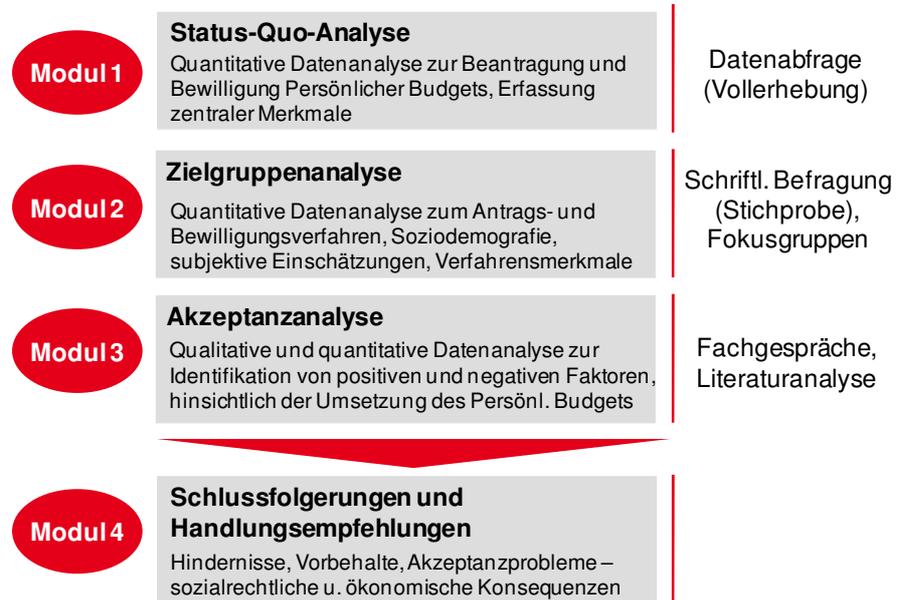
1. Ziel der Status-quo-Analyse (Kapitel 2) ist es, mittels einer Datenabfrage bei den relevanten Leistungsträgern grundlegende Informationen über die Verbreitung Persönlicher Budgets zu gewinnen.
2. Im ersten Baustein der Akzeptanz- bzw. Zielgruppenanalyse (Kapitel 3) werden mittels einer repräsentativen Befragung Informationen zu den Nutzerinnen und Nutzern Persönlicher Budgets und ihren subjektiven Erfahrungen und Einschätzungen gewonnen. Ergänzend werden Fokusgruppengespräche mit – tatsächlichen und potenziellen – Budgetnehmerinnen und Budgetnehmern geführt, die vertiefende Informationen mit exemplarischem Charakter beisteuern und so zur Illustration der Befunde aus der Befragung beitragen.
3. Der zweite Baustein der Akzeptanzanalyse (Kapitel 4) liefert eine weitergehende Analyse hemmender und förderlicher Aspekte bei der Nutzung des Persönlichen Budgets. Er basiert auf einer Auswertung der einschlägigen Literatur und darauf aufbauenden Expertengesprächen.
4. Abschließend werden Handlungsempfehlungen aus den Analyseergebnissen abgeleitet (Kapitel 5).

Das gesamte Vorhaben ist als Querschnittsuntersuchung angelegt. D. h., dass die Analysen prinzipiell leistungserbringer- und leistungsträgerübergreifend sind. Dies gilt auch für die Handlungsempfehlungen.

Die folgende Abbildung zeigt den Untersuchungsaufbau im Überblick.

¹ Eine strukturell ähnliche Vergleichsgruppe aus Sachleistungsbeziehenden mithilfe eines repräsentativen Stichprobenverfahrens zu „ziehen“, wäre methodisch problematisch und aufwändig.

Abbildung 1-1: Untersuchungsaufbau



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG.

2 Verbreitung des Persönlichen Budgets: Vollerhebung bei den Trägern

2.1 Ziel und Vorgehen

Ziel der Datenanalyse ist eine vollständige Erfassung der Anzahl bewilligter Persönlicher Budgets sowie ausgewählter Merkmale der Antragstellerinnen und Antragsteller. Da diese Informationen nicht zentral erfasst werden, wurde zu diesem Zweck bei den für die Bewilligung Persönlicher Budgets zuständigen Leistungsträgern eine schriftliche Datenabfrage durchgeführt. Im Rahmen dieser Abfragen wurden die Träger dazu aufgefordert, zu den Fällen Auskunft zu geben, für die sie federführend mit der Durchführung der Antragsverfahren zuständig sind.

Die Datenabfrage erfolgte unter der Maßgabe, einerseits vergleichbare Rückmeldungen aller Träger zu erhalten und andererseits den Aufwand für die Träger zu minimieren. Die Abfrage unterscheidet daher zwischen Basisdaten, die unbedingt notwendig sind, sowie zusätzlichen Angaben, die aus Sicht des Projektauftrages wünschenswert sind und ebenfalls übermittelt werden sollen, falls sie bei den Trägern vorliegen bzw. ohne größeren Aufwand zu erheben sind.

Als Basisdaten wurden abgefragt:

- die Zahl der im Jahr 2010 neu bewilligten Budgets,
- die Zahl der im Jahr 2010 als Folgebewilligung bewilligten Budgets,
- die Zahl der im Jahr 2010 laufenden (vor 2010 bewilligten) Budgets sowie
- die Gesamtzahl der Budgets im Jahr 2010.

Zusätzliche Angaben beziehen sich auf die Verteilung der bewilligten Budgets nach:

- Art des Budgets (trägerübergreifend, nicht trägerübergreifend),
- Art der vorrangigen Behinderung,
- Geschlecht sowie
- Altersgruppe.

Ebenso erfragt wurde die Zahl der Persönlichen Budgets in den Jahren 2008 und 2009 sowie – falls möglich – die Gesamtzahl aller in den zurückliegenden Jahren gestellten Anträge auf Persönliche Budgets.

In die Datenabfrage wurden die folgenden Träger einbezogen:

- örtliche und überörtliche Sozialhilfeträger,
- öffentliche Kinder- und Jugendhilfe,
- Gesetzliche Rentenversicherung,
- Bundesagentur für Arbeit sowie
- Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen.

Für die Gesetzliche Unfallversicherung, die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Landwirtschaftliche Sozialversicherung konnte auf dem BMAS bereits vorliegende Daten zurückgegriffen werden.

Tabelle 2-1 gibt einen Überblick, welche Daten bei den verschiedenen Trägern im Rahmen der Datenabfrage jeweils erhoben werden konnten.

Tabelle 2-1: Übersicht der Datentiefe bei den verschiedenen Leistungsträgern

	Neu bew. Budgets 2010	Laufende Budgets 2010	Vorjahres-zahlen	Art des Budgets	Ge-schlecht	Alters-struktur	Vorr. Behin-derung	Regionale Zuord-nung
Träger der Sozialhilfe	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Träger der Kinder- und Jugendhilfe	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gesetzliche Renten-versicherung	✓	✓	✓					
Bundesagentur für Arbeit	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Integrationsämter und Hauptfürsorge-stellen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gesetzliche Unfall-versicherung	✓	✓	✓	✓				
Gesetzliche Kranken- und Pfl-egeversicherung	✓		✓	✓	✓	✓		✓
Landwirtschaftl. Sozialversicherung	✓	✓	✓		✓	✓		✓

Leere Felder: Entsprechende Daten sind bei den Leistungsträgern nicht verfügbar. Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG.

2.2 Anzahl Persönlicher Budgets nach Trägern

2.2.1 Örtliche und überörtliche Träger der Sozialhilfe

Sozialhilfe ist bedeutendster Leistungsträger

Quantitativ bedeutsamster Leistungsträger für die Bewilligung Persönlicher Budgets sind die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Insgesamt wurden 412 Landkreise und kreisfreie Städte² sowie weitere 23 überörtliche Träger der Sozialhilfe im Rahmen der Datenabfrage angeschrieben. Es konnten alle überörtlichen sowie 95 Prozent aller örtlichen Träger erreicht werden.

Erfasst wurden insgesamt 11.493 im Jahr 2010 neu bewilligte und laufende Persönliche Budgets. Dabei ist es von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich, ob der überörtliche Träger oder die örtlichen Träger der Sozialhilfe vorrangig für die Bewilligung Persönlicher Budgets verantwortlich sind. Gemeldet wurden 8.028 Budgets von den örtlichen Trägern sowie weitere 3.465 Budgets von den überörtlichen Trägern (Stand: 23.04.2012).

Zwischen den Bundesländern bestehen dabei erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Zahl der bewilligten Budgets (Tabelle 2-2).

Tabelle 2-2: Anzahl der erfassten Persönlichen Budgets bei den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, im Jahr 2010

Bundesland	Neu bewilligte Budgets	Laufende Budgets	Nicht zugeordnete Budgets	Budgets insgesamt	Rücklaufquote örtl. Träger
Baden-Württemberg	392	641	0	1.033	93 %
Bayern	502	818	0	1.320	100 %
Berlin	0	0	163 ³	163	100 %
Brandenburg	33	72	0	105	83 %
Bremen	4	3	0	7	100 %
Hamburg	28	67	0	95	100 %
Hessen	207	324	0	531	96 %
Mecklenburg-Vorpommern	42	77	0	119	(67 %) ⁴
Niedersachsen	167	406	0	573	93 %
Nordrhein-Westfalen	387	600	0	987 ⁵	98 %
Rheinland-Pfalz	1.068	3.756	0	4.824	89 %
Saarland	73	96	0	169	83 %
Sachsen	182	296	22	500	100 %
Sachsen-Anhalt	231	333	0	564	100 %
Schleswig-Holstein	65	110	0	175	100 %
Thüringen	105	223	0	328	100 %
Deutschland	3.486	7.822	185	11.493	95 %

Quelle: Datenauskunft der Träger der Sozialhilfe. Eigene Darstellung Prognos AG.

² Die Datenabfrage erfolgte noch vor der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern.

³ Nur Stichtagszahl zum 31.12.2010.

⁴ Rücklaufquote aufgrund der im Zeitraum der Datenabfrage erfolgten Strukturgebietsreform nicht genau ermittelbar.

⁵ Für das Gebiet des Landschaftsverbands Rheinland nur Stichtagszahl zum 31.12.2010.

Das Bundesland mit den meisten Persönlichen Budgets ist Rheinland-Pfalz (4.824 Budgets), gefolgt von Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit jeweils rund 1.000 Persönlichen Budgets.

Aussagekräftiger werden die vorhandenen Unterschiede, wenn die Zahl der Budgets ins Verhältnis zur Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe nach dem SGB XII (2010) gesetzt wird. Auf 1.000 Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe kommen in Deutschland 18 Budgetnehmerinnen und -nehmer im Bereich der Sozialhilfe.

Dabei hebt sich Rheinland-Pfalz mit einem Verhältnis von 183 Budgets pro 1.000 Empfängerinnen und Empfänger deutlich vom Bundesdurchschnitt ab. Dieser Unterschied geht jedoch vermutlich nicht nur auf die lange Erfahrung des Bundeslandes mit dieser Leistungsform,⁶ sondern zum Teil auch auf unterschiedliche Definitionen von Persönlichen Budgets zurück. In der Datenabfrage wurden die Träger zwar explizit dazu aufgefordert, nur über Budgets zu berichten, wenn in einem Bescheid die Leistungsform des Persönlichen Budgets nach § 17 SGB IX ausgewiesen wird. Allerdings kann es sein, dass in einigen Fällen auch Budgets berücksichtigt wurden, die unter anderen Voraussetzungen und nicht § 17 SGB IX entsprechend bewilligt wurden. Dies könnte möglicherweise in Teilen die hohe Zahl der Persönlichen Budgets in Rheinland-Pfalz erklären. Eine andere Erklärung für den überproportionalen Anteil Persönlicher Budgets in Rheinland-Pfalz liegt in der frühzeitigen Modellerprobung und der Unterstützung durch die Landesregierung.

⁶ In Rheinland-Pfalz wurde bereits 1998 ein Modellprojekt ins Leben gerufen.

Tabelle 2-3: Anzahl der erfassten Persönlichen Budgets bei den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe sowie Empfänger/-innen von Eingliederungshilfe, im Jahr 2010

Bundesland	Budgets insgesamt	Empfänger/-innen von Eingliederungshilfe	Budgetnehmer/-innen je 1.000 Empfänger/-innen
Rheinland-Pfalz	4.824	26.298	183
Sachsen-Anhalt	564	22.415	25
Saarland	169	8.415	20
Baden-Württemberg	1.033	60.129	17
Thüringen	328	20.114	16
Bayern	1.320	96.450	14
Sachsen	500	36.132	14
Hessen	531	45.099	12
Nordrhein-Westfalen	987	122.377	8
Niedersachsen	573	75.438	8
Berlin	163	24.538	7
Schleswig-Holstein	175	28.135	6
Hamburg	95	15.871	6
Mecklenburg-Vorpommern	119	19.981	6
Brandenburg	105	23.198	5
Bremen	7	5.249	1
Deutschland	11.493	629.839	18

Quelle: Datenauskunft der Träger der Sozialhilfe, Statistik des Statistischen Bundesamtes zur Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Ort der Hilfestellung - Länder, Jahresende 2010. Eigene Berechnungen Prognos AG.

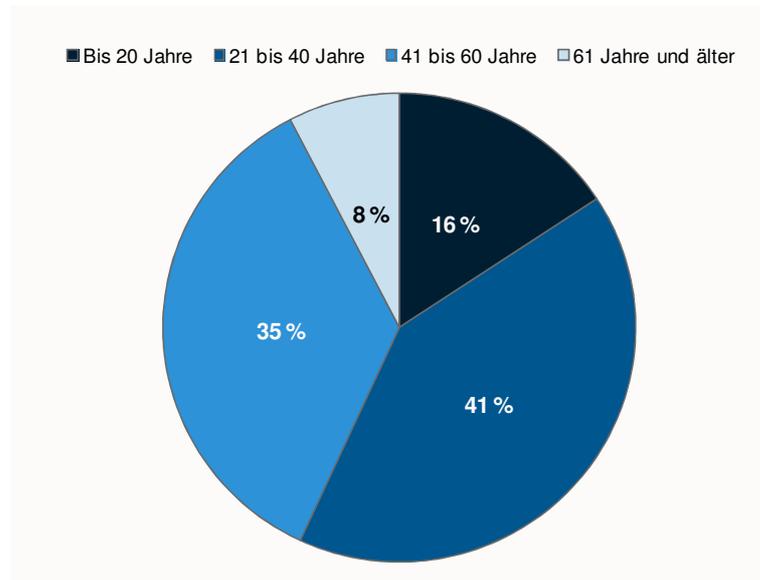
Bei 99 Prozent der in der Datenabfrage erfassten Persönlichen Budgets handelt es sich um einfache Persönliche Budgets. Trägerübergreifende Budgets stellen Einzelfälle dar.

Der Anteil der männlichen Budgetnehmer liegt mit 53 Prozent leicht über dem der Budgetnehmerinnen. Diese Verteilung deckt sich mit den Ergebnissen, die im Rahmen der Modellerprobung trägerübergreifender Persönlicher Budgets gewonnen wurden (54 % männlich, 46 % weiblich).⁷

Anhand der Altersverteilung lässt sich erkennen, dass das Persönliche Budget eher von Personen bis 40 Jahre in Anspruch genommen wird. Lediglich 8 Prozent der Budgetnehmerinnen und -nehmer sind 60 Jahre oder älter (Abbildung 2-1). Auch die festgestellte Altersverteilung entspricht damit weitgehend den Ergebnissen aus der Modellerprobung.

⁷ Metzler et al. (2007): Begleitung und Auswertung der Erprobung trägerübergreifender Persönlicher Budgets, S. 81.

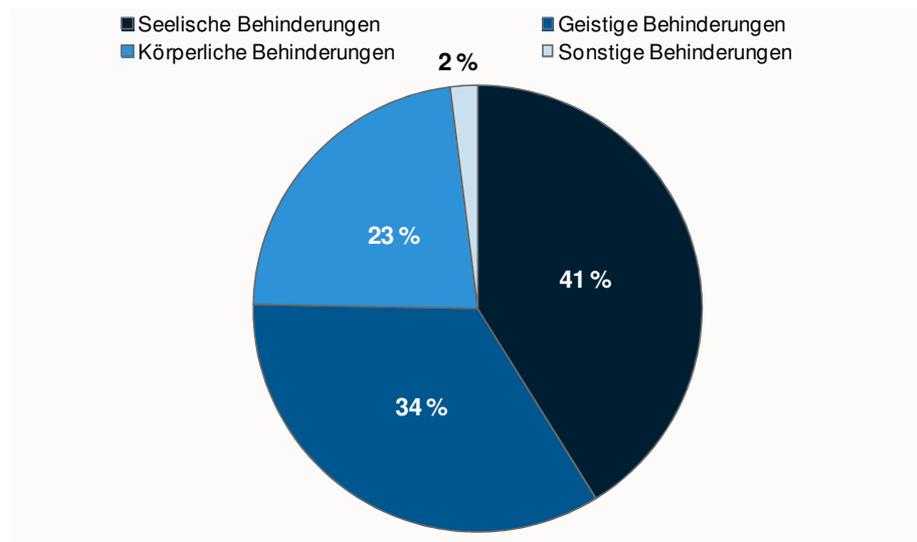
Abbildung 2-1: Altersverteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer mit laufenden oder neu bewilligten Budgets unter Federführung der Sozialhilfe, im Jahr 2010



Quelle: Datenauskunft der Träger der Sozialhilfe. Eigene Darstellung Prognos AG.

41 Prozent der Budgetnehmerinnen und -nehmer, deren überwiegende Behinderungsart bekannt ist, haben eine seelische Behinderung, 34 Prozent haben eine geistige Behinderung, weitere 23 Prozent eine körperliche bzw. eine Sinnesbehinderung (Abbildung 2-2).

Abbildung 2-2: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer mit laufenden oder neu bewilligten Budgets unter Federführung der Sozialhilfe, im Jahr 2010, nach Behinderungsart



Quelle: Datenauskunft der Träger der Sozialhilfe. Eigene Darstellung Prognos AG.

Dies deutet darauf hin, dass gegenüber der Modellerprobung keine grundlegende Verschiebung nach Art der Behinderung stattgefunden hat.

Für das Jahr 2009 wurden insgesamt 7.898 Persönliche Budgets erfasst. Von den erfassten Budgets entfallen

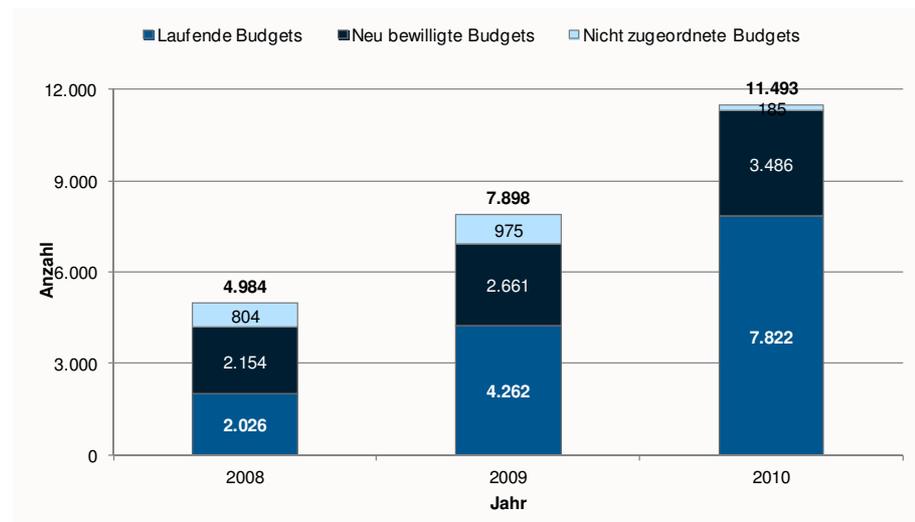
- 5.747 auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe sowie
- 2.151 auf die überörtlichen Träger der Sozialhilfe.

Im Jahr 2008 lag die Zahl der erfassten Budgets bei 4.984, darunter

- 3.859 bei den örtlichen Trägern sowie
- 1.125 bei den überörtlichen Trägern.

Jedoch konnte nicht jeder Träger Zahlen für die Jahre 2008 und 2009 liefern, so dass von einer Unterschätzung vorhandener Budgets auszugehen ist. In der Tendenz lässt sich aber eine deutliche Steigerung der Budgetzahlen bei den Sozialhilfeträgern feststellen.

Abbildung 2-3: Träger der Sozialhilfe: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets, 2008 bis 2010



Quelle: Datenauskunft der Träger der Sozialhilfe. Eigene Darstellung Prognos AG.

2.2.2 Örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe

Kaum Budgets bei der Kinder- und Jugendhilfe

Die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe sind ausschließlich für Kinder und Jugendliche mit seelischen Behinderungen zuständig. Insgesamt haben sich 50 Prozent der 409 angeschriebenen örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe an der Datenabfrage beteiligt. Von 14 Trägern (7 Prozent der antwortenden Träger) wurde eine Gesamtzahl von 20 neu bewilligten und laufenden Persönlichen Budgets angezeigt. Damit kommen bei 93 Prozent der teilnehmenden Jugendhilfeträger keine Persönlichen Budgets vor.

Tabelle 2-4: Anzahl der erfassten Persönlichen Budgets bei den örtlichen Trägern der Jugendhilfe, im Jahr 2010

Bundesland	Neu bewilligte Budgets	Laufende Budgets	Nicht zugeordnete Budgets	Budgets insgesamt	Rücklaufquote örtl. Träger
Baden-Württemberg	4	2	0	6	61 %
Bayern	1	2	0	3	59 %
Berlin	0	0	0	0	0 % ⁸
Brandenburg	0	0	0	0	39 %
Bremen	0	0	0	0	50 %
Hamburg	0	0	0	0	0 %
Hessen	0	0	0	0	38 %
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	0	0	13 %
Niedersachsen	0	0	0	0	41 %
Nordrhein-Westfalen	1	2	0	3	55 %
Rheinland-Pfalz	0	1	0	1	33 %
Saarland	0	2	0	2	33 %
Sachsen	2	1	0	3	85 %
Sachsen-Anhalt	1	0	0	1	57 %
Schleswig-Holstein	0	0	0	0	53 %
Thüringen	0	1	0	1	52 %
Deutschland	9	11	0	20	50 %

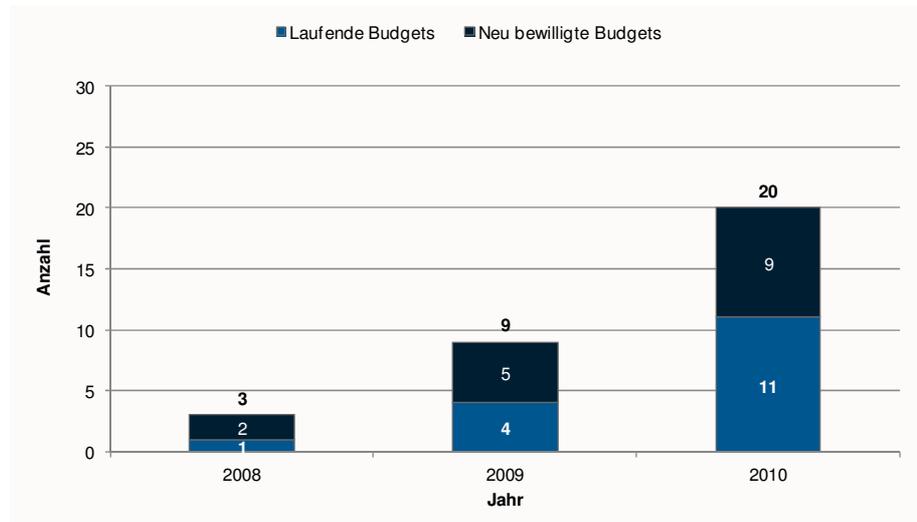
Quelle: Datenauskunft der Träger der örtlichen Jugendhilfe. Eigene Darstellung Prognos AG.

Bei den erfassten Persönlichen Budgets handelt es sich ausschließlich um einfache, d. h. nicht trägerübergreifende Budgets. Der Jungenanteil liegt mit 71 Prozent deutlich über dem der Mädchen. Durch die Träger der Jugendhilfe werden entsprechend ihres gesetzlichen Auftrags ausschließlich Persönliche Budgets für Kinder und Jugendliche (bis 20 Jahre) mit seelischen Behinderungen bewilligt.

Für das Jahr 2008 wurden insgesamt drei Persönliche Budgets, für 2009 insgesamt neun Persönliche Budgets im Bereich der Jugendhilfe gemeldet. Somit zeigt sich ein leichter Anstieg der Budgetzahlen auf einem sehr niedrigen Ausgangsniveau.

⁸ Es liegen nur Meldungen aus vier Bezirksämtern vor.

Abbildung 2-4: Träger der örtlichen Jugendhilfe: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets, 2008 bis 2010



Quelle: Datenauskunft der Träger der örtlichen Jugendhilfe. Eigene Darstellung Prognos AG.

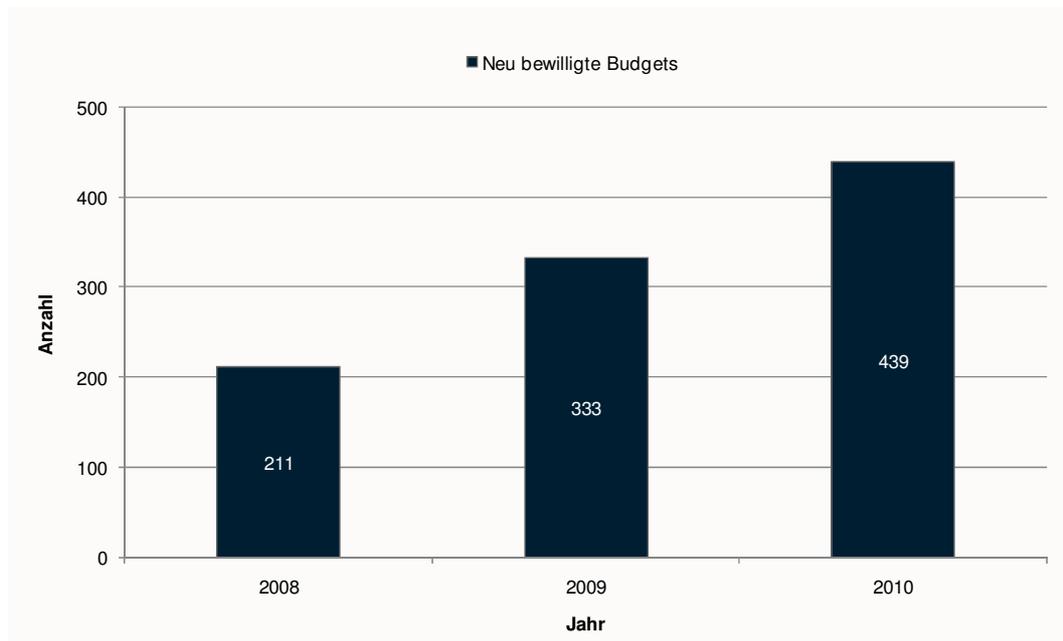
Hinweis auf eine relativ geringe Bekanntheit des Persönlichen Budgets unter den Trägern der Jugendhilfe ist auch, dass 40 Prozent der antwortenden Träger angegeben haben, für die Bewilligung Persönlicher Budgets nicht zuständig zu sein.

2.2.3 Bundesagentur für Arbeit

Bundesagentur für Arbeit meldet stetigen Anstieg der Budgetzahlen

Bei der Bundesagentur für Arbeit werden die bewilligten Persönlichen Budgets der Arbeitsverwaltung zentral erfasst. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Neubewilligungen. Folgebewilligungen sind nach Auskunft der Teamleitung „Berufliche Rehabilitation“ der Bundesagentur für Arbeit selten, da die Budgets zielorientiert, z. B. mit dem Ziel der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt, und damit für einen begrenzten Zeitraum vereinbart werden. Für das Jahr 2010 meldet die Bundesagentur für Arbeit 439 (neu) bewilligte Budgets, nach 333 im Jahr 2009 und 211 im Jahr 2008. Es ist also eine kontinuierliche Steigerung der Fallzahlen zu beobachten. Die Verdoppelung der Fallzahlen von 2008 auf 2010 ist allerdings vor dem Hintergrund der niedrigen absoluten Zahlen zu relativieren. Keines der gemeldeten Budgets war trägerübergreifend.

Abbildung 2-5: Bundesagentur für Arbeit: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter Persönlicher Budgets



Quelle: Datenauskunft der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Darstellung Prognos AG.

Mit einer Anzahl von 231 entfielen die meisten der im Jahr 2010 neu bewilligten Budgets auf Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, darunter vorrangig junge Menschen mit Lernbehinderungen gefolgt von Menschen mit körperlichen Behinderungen (einschließlich Sinnesbehinderungen) mit 91 neu bewilligten Budgets.

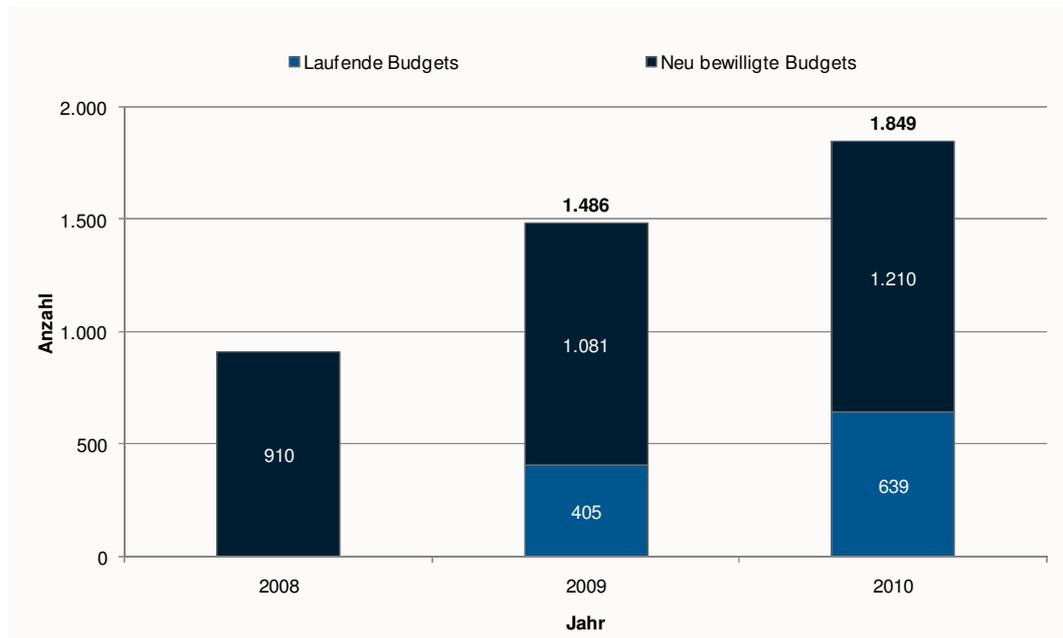
Die weitaus meisten Persönlichen Budgets wurden mit Personen unter 30 Jahren vereinbart, deren Anzahl sich auf 362 belief (71 % aller Budgets). Der Männeranteil war mit knapp 59 Prozent deutlich höher als der Frauenanteil. Insgesamt entspricht die Struktur der Budgetnehmerinnen und -nehmer der Zielgruppe der Bundesagentur insgesamt.

2.2.4 Gesetzliche Unfallversicherung

Die übermittelten Zahlen der Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) zeigen, dass Persönliche Budgets im Zeitverlauf kontinuierlich stärker in Anspruch genommen wurden. Für 2010 wurden insgesamt 1.849 laufende Persönliche Budgets ermittelt, darunter 1.210 neu bewilligte. Insgesamt ist die Zahl der Budgets, die pro Jahr neu bewilligt wurden, zwischen 2008 und 2010 um rund 33 Prozent angestiegen. Die Anzahl der laufenden Budgets wurde erst ab dem 2. Halbjahr 2008 erhoben und kann daher erst ab dem Jahr 2009 dargestellt werden.

**Steigende
Inanspruchnahme bei der
DGUV**

Abbildung 2-6: Gesetzliche Unfallversicherung: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets



Quelle: Datenauskunft der Gesetzlichen Unfallversicherung. Eigene Darstellung Prognos AG.

Bei den Persönlichen Budgets handelt es sich nach Erkenntnis der DGUV ausschließlich um nicht trägerübergreifende Budgets. Im Unterschied zu anderen Trägern bedürfen die Leistungen der Gesetzlichen Unfallversicherung keines Antrags durch die Leistungsberechtigten. Vor diesem Hintergrund geht die DGUV davon aus, dass die realisierten Budgets in erster Linie auf eine proaktive Beratung durch die Träger zurückzuführen sind und nur in Einzelfällen auf die Eigeninitiative von Leistungsberechtigten.

Angaben zur Art der Behinderung bei den Budgetnehmerinnen und -nehmern werden nicht erfasst. Nach Aussage der DGUV ist jedoch davon auszugehen, dass es sich fast ausschließlich um Menschen mit körperlichen Behinderungen einschließlich Unfallgeschädigten mit Schädel-Hirn-Verletzungen handelt. Nur im Ausnahmefall dürfte aufgrund der Traumaverarbeitung die Behinderung vorrangig seelischer Natur sein.

Die Geschlechts- und Altersverteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer wird von der Unfallversicherung nicht erfasst. Erfahrungen aus dem Projekt „ProBudget“ zeigen, dass sich tendenziell mehr jüngere als ältere Menschen für ein Persönliches Budget entscheiden. Ebenso zeigen Frauen ein höheres Interesse als Männer.⁹

Da die Zuständigkeiten der Unfallversicherung nicht regionenbezogen sind, ist auf Basis der vorliegenden Daten keine regionale Analyse möglich.

⁹ DGUV (2011): Projekt „Komplexe Persönliche Budgets für schwerstverletzte Menschen“ – Pro Budget –. Abschlussbericht, Berlin u.a., S. 140.

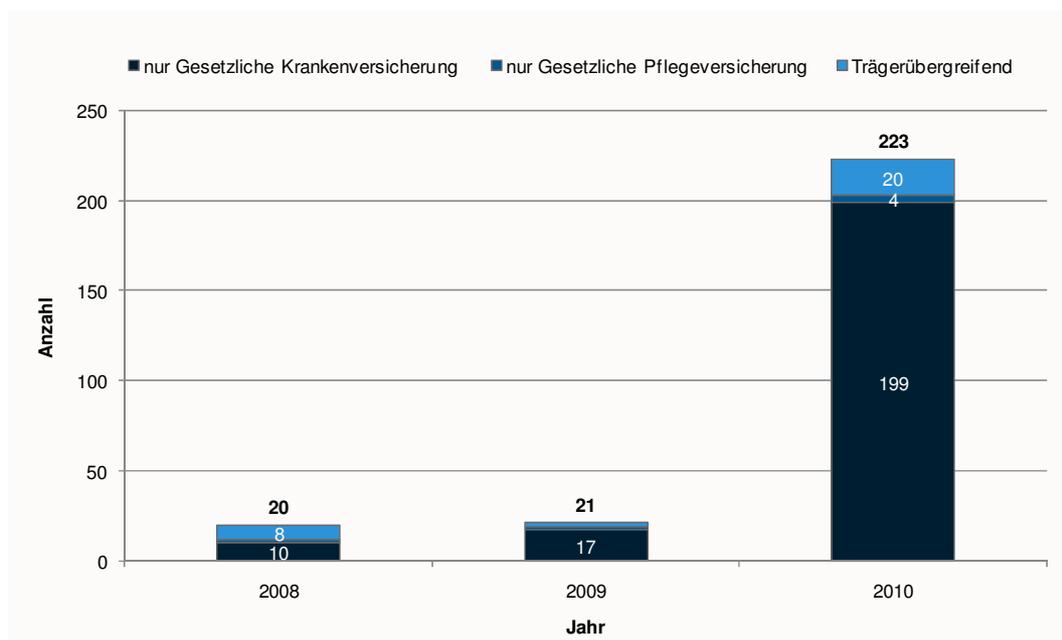
2.2.5 Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung

Keine umfassenden Aussagen zu den Kranken- und Pflegekassen möglich

Von den Gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen wird die Zahl der in Form Persönlicher Budgets erbrachten Leistungen nicht systematisch erfasst, da eine Erfassung nicht Gegenstand amtlicher Statistiken ist. Aufgrund der fehlenden Dokumentation konnten die Kassen auch nicht an der Datenabfrage teilnehmen. Dennoch wurde auf freiwilliger Basis für den Zeitraum 01.07.2007 bis 31.12.2010 für das BMAS die Inanspruchnahmen von Persönlichen Budgets dokumentiert. Diese dem BMAS vorliegenden Zahlen beziehen sich jedoch nur auf die AOK Rheinland.

Während vor 2010 etwa 20 Budgets pro Jahr neu bewilligt wurden, zeigt sich im Jahr 2010 ein sprunghafter Anstieg bei den bewilligten Anträgen. Bei rund 90 Prozent der Budgets tritt die Gesetzliche Krankenversicherung hier als alleiniger Träger auf. Nur in Einzelfällen ist die Pflegeversicherung allein budgetverantwortlich, etwas häufiger agiert sie dagegen in Kooperation mit anderen Trägern wie der Krankenversicherung oder den Sozialhilfeträgern.

Abbildung 2-7: Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung (ausschließlich AOK-Rheinland): Entwicklung der Anzahl neu bewilligter Persönlicher Budgets



Quelle: Datenauskunft der AOK-Rheinland. Eigene Darstellung Prognos AG.

Das Durchschnittsalter der Antragstellerinnen und Antragsteller lag im ersten Halbjahr 2010 bei 68 Jahren, im zweiten Halbjahr 2010 bei 79 Jahren. Die relativ große Spannweite ist vermutlich das Ergebnis davon, dass insgesamt nur eine geringe Zahl an Budgets überhaupt neu bewilligt wurde und daher Unterschiede stark ins Gewicht fallen. Frauen nehmen das Persönliche Budget häufiger in Anspruch als Männer. Differenziert nach Wohnort dominieren Budgetnehmerinnen und -nehmer aus Nordrhein-Westfalen. Die durchschnittliche Höhe

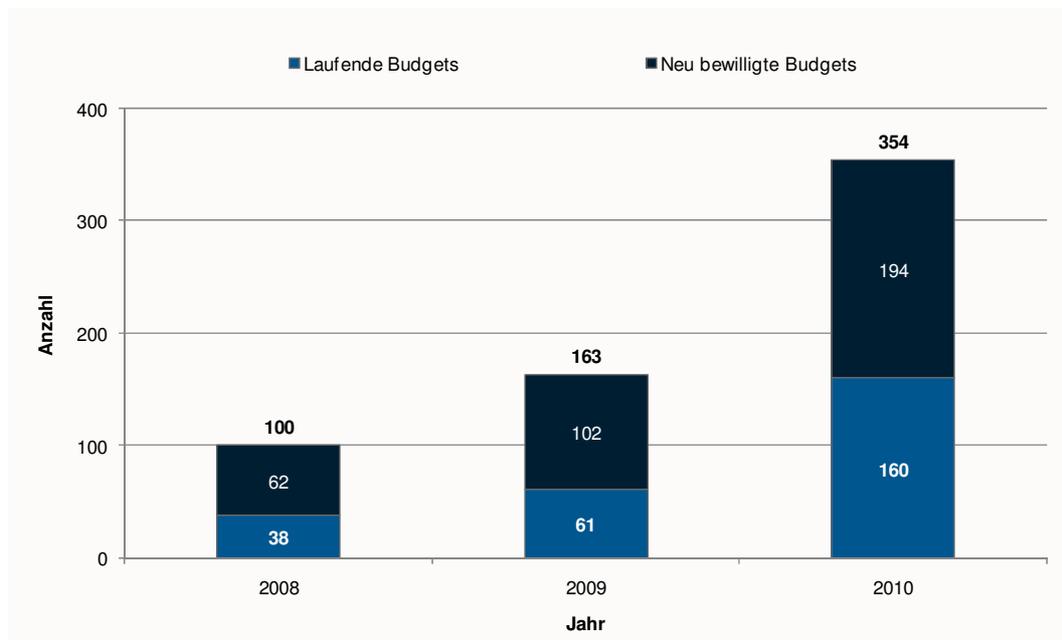
des gesamten Budgets pro Monat lag zwischen 2.600 und 2.900 Euro.

2.2.6 Gesetzliche Rentenversicherung

Kontinuierlicher Anstieg der Budgetzahlen bei der Rentenversicherung

Von der Gesetzlichen Rentenversicherung werden nur rudimentäre Daten zu den bewilligten Persönlichen Budgets erfasst. Im Jahr 2010 lag die Zahl der neu bewilligten Budgets bei 194 Budgets und damit deutlich höher als noch zu Beginn des Rechtsanspruchs. In Folge der relativ hohen Anzahl an Neubewilligungen ist auch die Zahl der laufenden Budgets kontinuierlich gestiegen und liegt inzwischen bei 160.¹⁰ Aussagen zur Alters- und Geschlechtsaufteilung sind auf Basis der vorliegenden Daten nicht möglich.

Abbildung 2-8: Gesetzliche Rentenversicherung: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets



Quelle: Datenauskunft der Gesetzlichen Rentenversicherung. Eigene Darstellung Prognos AG.

2.2.7 Integrationsämter

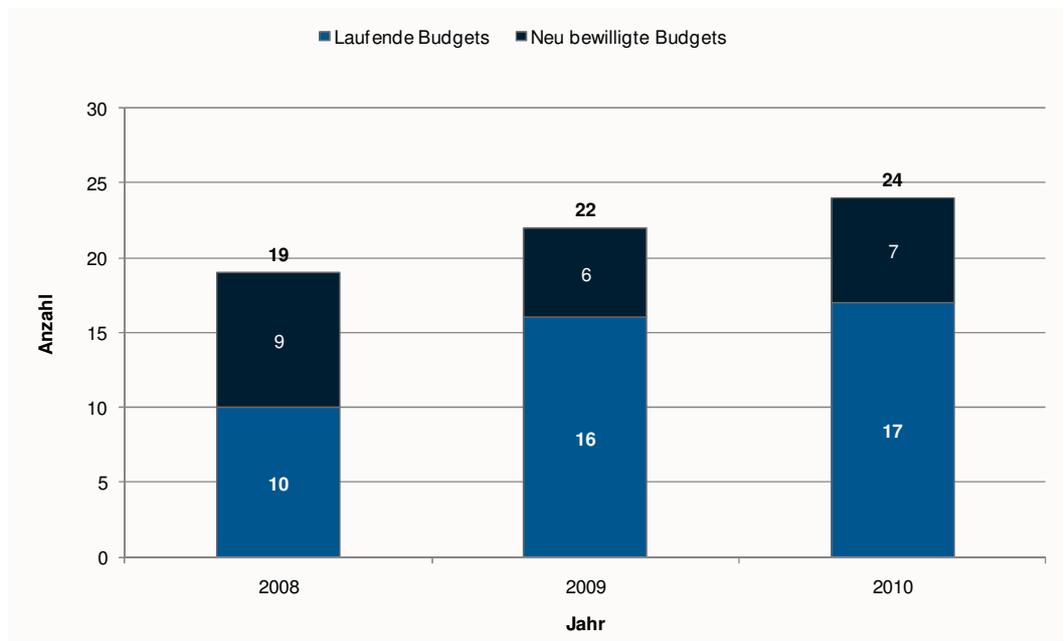
Integrationsämter arbeiten häufiger trägerübergreifend

Bei den Integrationsämtern wurden im Jahr 2010 insgesamt 24 Persönliche Budgets fortgeführt oder neu bewilligt. Das sind 5 Budgets mehr als im Jahr 2008. Die erfassten Budgets entfallen auf sieben Bundesländer (Hessen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Hamburg, NRW (Rheinland) und Saarland). In neun Bundesländern wurden dagegen keine Budgets bewilligt, darunter Brandenburg, Sachsen, Berlin, Niedersachsen, Bayern, NRW (Westfalen), Bremen, Schleswig-Holstein sowie Sachsen-Anhalt. In Baden-Württemberg ist das Integrationsamt an Persönlichen Budgets beteiligt,

¹⁰ Die in Abbildung über den Säulen befindliche Zahl gibt die von Prognos errechnete Gesamtzahl aller Budgets des jeweiligen Jahres wieder. Diese wurden von Prognos auf Basis der Halbjahreszahlen berechnet. Die Richtigkeit dieser Berechnungsweise muss noch durch die Gesetzliche Rentenversicherung bestätigt werden.

jedoch nicht federführend verantwortlich. Von den Hauptfürsorgestellen wurden keine Persönlichen Budgets gemeldet.

Abbildung 2-9: Integrationsämter: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets



Quelle: Datenauskunft der Integrationsämter. Eigene Darstellung Prognos AG.

Auffällig ist, dass trägerübergreifende Budgets bei den Integrationsämtern deutlich häufiger vorkommen als bei den anderen betrachteten Leistungsträgern. Immerhin 21 Prozent aller Persönlichen Budgets im Jahr 2010 waren trägerübergreifend.

Unter den Budgetnehmerinnen und -nehmern dominieren Menschen mit körperlichen Behinderungen (71 Prozent). 8 Prozent haben eine geistige Behinderung. Der Männeranteil liegt mit einem Anteil von 58 Prozent leicht über der Frauenquote. Die Budgetnehmerinnen und -nehmer befinden sich vorrangig im Erwerbsalter zwischen 21 und 60 Jahren.

Bei den Integrationsämtern wird geprüft, inwiefern auch Arbeitsassistenzen (8.177 Fälle) den Kriterien eines Persönlichen Budgets nach § 17 SGB IX entsprechen und hinzugezählt werden können.

2.2.8 Landwirtschaftliche Sozialversicherung

Auch von den Trägern der landwirtschaftlichen Sozialversicherung wurde eine vergleichsweise geringe Zahl an neu bewilligten oder laufenden Persönlichen Budgets gemeldet. Nach Bereinigung der halbjährlichen Meldungen um Doppelnennung ergibt sich eine Zahl von 16 Budgets im Jahr 2008, 32 Budgets im Jahr 2009 sowie 14 Budgets im Jahr 2010. Aus diesen Zahlen lässt sich keine Tendenz in Richtung einer steigenden oder abnehmenden Inanspruchnahme erkennen.

Geringe Fallzahlen bei der landwirtschaftlichen Sozialversicherung

Von den Anspruchsberechtigten, deren Persönliches Budget im Jahr 2010 neu bewilligt oder verlängert wurde, waren 69 Prozent männlich. Rund 60 Prozent der Budgetnehmerinnen und -nehmer entfielen auf die Altersklasse der 40- bis unter 60-Jährigen. Knapp ein Viertel war 70 Jahre oder älter, 15 Prozent waren zwischen 20 und 30 Jahre alt. Mehr als die Hälfte der Budgetnehmerinnen und -nehmer (62 %) hatten ihren Wohnsitz im Bundesland Niedersachsen. Einzelne Budgets wurden auch in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vereinbart.

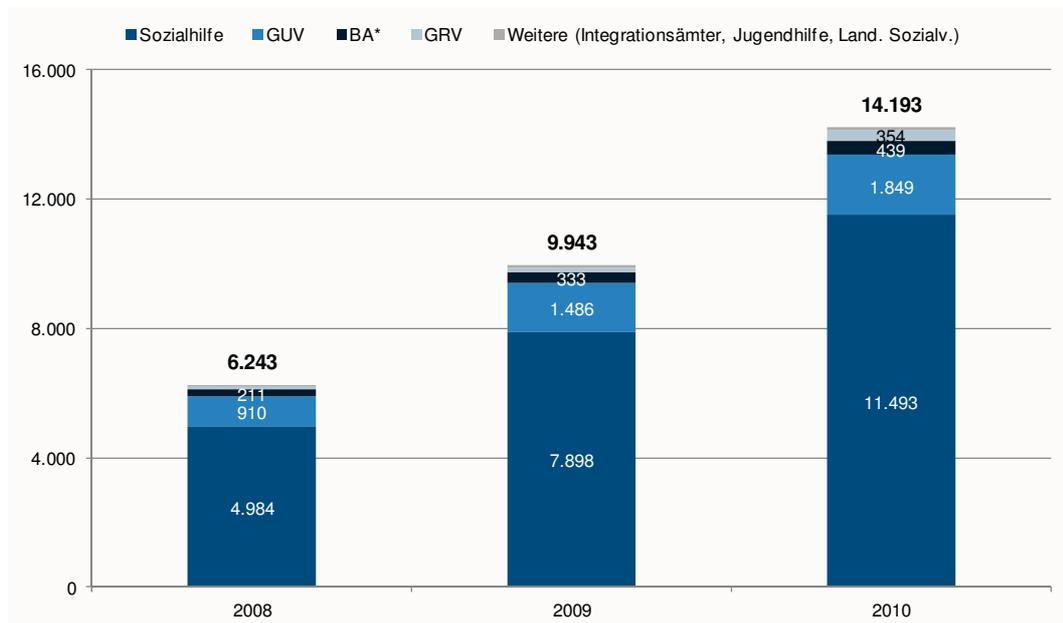
2.3 Gesamtzahl Persönlicher Budgets

Über alle einbezogenen Leistungsträger hinweg wurden für das Jahr 2010 insgesamt 14.193 Persönliche Budgets erfasst. Seit Einführung des Rechtsanspruchs im Jahr 2008 ist die Zahl der Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer jährlich um 3.000 bis 4.000 Personen angestiegen. Da einige Leistungsträger ausschließlich Neubewilligungen erfassen sowie aufgrund der 5 %-igen Non-Response-Quote bei den örtlichen Sozialhilfeträgern und der 50 %-igen Non-Response-Quote bei den örtlichen Jugendhilfeträgern, sind die ausgewiesenen Zahlen allerdings als Mindestgröße anzusehen. Auch konnten die Budgets bei den Kranken- und Pflegeversicherungen aufgrund fehlender Erfassung nicht berücksichtigt werden.

Wie die folgende Abbildung zeigt, ist der Bestand an bewilligten Persönlichen Budgets bei den einzelnen Leistungsträgern sehr unterschiedlich. Von den Persönlichen Budgets entfallen

- 81 Prozent auf die Sozialhilfeträger, 13 Prozent auf die Gesetzliche Unfallversicherung,
- 3 Prozent auf die Bundesagentur für Arbeit,
- 2,5 Prozent auf die Gesetzliche Rentenversicherung und
- 0,5 Prozent auf weitere Träger.

Abbildung 2-10: Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets über alle Leistungsträger (ohne GKV)

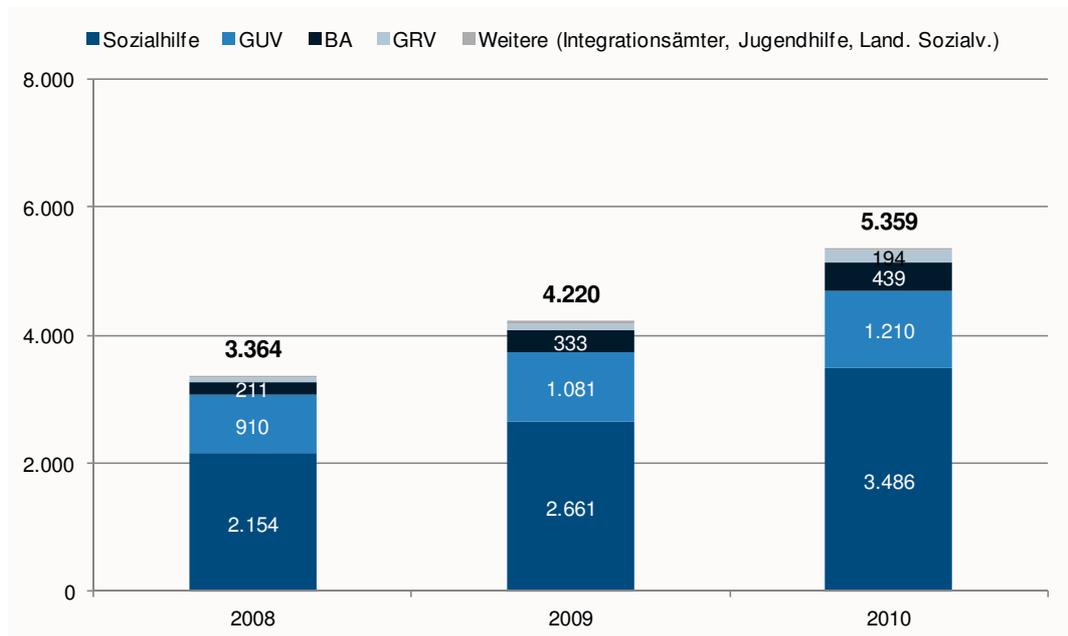


Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung Prognos AG. *Nur neu bewilligte Budgets bei der BA. Ohne Zahlen der Kranken- und Pflegeversicherungen.

Werden ausschließlich die Neubewilligungen betrachtet, so ergibt sich über alle Leistungsträger hinweg im Jahr 2010 eine Zahl von 5.359 neu bewilligten Persönlichen Budgets. Davon entfallen

- 65 Prozent auf die Träger der Sozialhilfe,
- 23 Prozent auf die Gesetzliche Unfallversicherung,
- 8 Prozent auf die Bundesagentur für Arbeit,
- 4 Prozent auf die Gesetzliche Rentenversicherung sowie
- 1 Prozent auf weitere Träger wie die Jugendhilfe, Integrationsämter und Landwirtschaftliche Sozialversicherung.

Abbildung 2-11: Anzahl neu bewilligter Persönlicher Budgets über alle Leistungsträger



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung Prognos AG. Ohne Zahlen der Kranken- und Pflegeversicherungen.

3 Leben mit dem Persönlichen Budget: Repräsentative Befragung und ergänzende Vertiefungsgespräche

3.1 Repräsentative Befragung von Budgetnehmerinnen und -nehmern

Ziel der schriftlichen Befragung von Budgetnehmerinnen und Budgetnehmern war es, aus Sicht der Betroffenen möglichst repräsentative Informationen zum Antrags- und Bewilligungsverfahren, zur Ausgestaltung des Persönlichen Budgets, zum Leben mit dem Persönlichen Budget und zur Zufriedenheit mit dem Persönlichen Budget zu erhalten.

Da eine Zufallsstichprobe Repräsentativität gewährleistet, sollte die Zusammenstellung der Befragungsstichprobe soweit wie möglich zufallsgesteuert vorgenommen werden. Als zugrunde liegende Population für die Stichprobenauswahl galten grundsätzlich jene Budgetnehmerinnen und -nehmer, die für das Jahr 2010 im Rahmen der Status-quo-Analyse (s. Kapitel 2) an die Prognos AG gemeldet wurden (14.193 neu bewilligte und laufende Persönliche Budgets zuzüglich 223 Persönliche Budgets der Kranken- und Pflegeversicherung, vgl. Abbildung 3-10). Da bei einigen Trägern im Jahr 2010 nur sehr wenige Persönliche Budgets vorlagen, wurden sie bei der Budgetnehmerbefragung aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe, die Integrationsämter und die Landwirtschaftliche Sozialversicherung.

Die anderen Träger wurden entsprechend ihres relativen Anteils an der Gesamtzahl Persönlicher Budgets in der Stichprobe berücksichtigt.¹¹ Bei den Budgetnehmerinnen und -nehmern der Sozialhilfe – der größten Untersuchungsgruppe – konnte eine Zufallsstichprobe realisiert werden, bei den anderen Trägerarten dagegen nur mit Einschränkungen.

Insgesamt wurde eine trägerübergreifende Rücklaufquote von 28 Prozent erzielt. Für die finale Analyse wurden die über die verschiedenen Träger rekrutierten Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer zusammengeführt und bei der Auswertung so gewichtet, dass das in der Status-quo-Analyse festgestellte Verhältnis der Trägeranteile gewahrt blieb.

¹¹ Bei den Kranken- und Pflegekassen lagen Prognos lediglich Daten zur Zahl der Budgets bei der AOK Rheinland vor. Um Budgetnehmerinnen und -nehmer der Kranken- und Pflegekassen dennoch einbeziehen zu können, wurde der relative Anteil dieses Trägers an allen Budgets entsprechend dieser Zahl berechnet. Fragebögen wurden jedoch an Budgetnehmerinnen und -nehmer aller Kassenarten versendet.

Tabelle 3-1: Befragungsrücklauf

	Versendete Fragebögen	Rücklaufquote	Rücklauf	Anteil (gewichtet)
Sozialhilfe	1.365	26%	352	80 %
GUV	327	30%	97	13 %
BA	78	23%	18	3 %
DRV	63	25%	16	3 %
GKV	39	33%	13	2 %
Nicht zuzuordnen			25	
Gesamt	1.872	28%	521	100 %

Quelle: Prognos AG 2012.

Die Non-Responder-Analyse für die Budgetnehmerinnen und -nehmer der Sozialhilfe zeigt, dass es zumindest hinsichtlich Geschlecht und Alter keinen systematischen Non-Response gibt, der die Repräsentativität der Stichprobe beeinträchtigen könnte. Zudem zeigen Parameterschätzungen, dass die Stichprobe der von der Sozialhilfe betreuten Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer des Jahres 2010 mit n=352 groß genug ist, um hinreichend genaue Aussagen für die zugrunde liegende Population zu treffen.

Die methodischen Schritte sowie weitere Details der Budgetnehmerbefragung werden im Anhang näher erläutert.

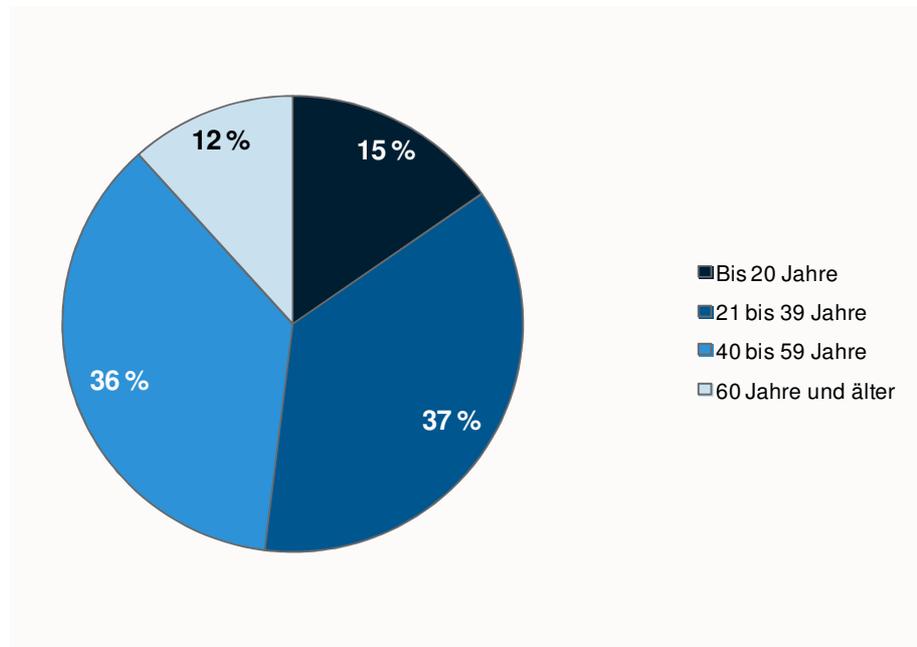
3.1.1 Soziodemografische Merkmale und Lebenssituation

Die Befragung von Budgetnehmerinnen und -nehmern erlaubt es, ein – gegenüber der reinen Datenabfrage bei den Sozialleistungsträgern – vertieftes Bild von der soziodemografischen Struktur der Menschen mit Behinderungen zu gewinnen, die das Persönliche Budget nutzen

**Geringe
Verbreitung bei
Kindern und
Jugendlichen**

Budgetnehmerinnen und -nehmer sind überwiegend zwischen 21 und 60 Jahre alt. Es ergibt sich ein durchschnittliches Alter von 38 Jahren.

Abbildung 3-1: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer nach Altersklassen, in Prozent



Quelle: Prognos AG 2012. n = 489.

Wird die Statistik zur Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem 6. Kapitel des SGB XII¹² als Referenzpunkt herangezogen, so ist zu erkennen, dass jüngere Menschen mit Behinderungen in der Gruppe der Budgetnehmerinnen und -nehmer der Sozialhilfe deutlich unterrepräsentiert sind (Tabelle 3-2). Hingegen fällt der Anteil der 21- bis 39-Jährigen unter den Budgetnehmerinnen und -nehmern deutlich höher aus als unter den Empfängerinnen und Empfängern von Eingliederungshilfe nach dem SGB XII insgesamt.

Tabelle 3-2: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer (Sozialhilfe) nach Altersklassen, in Prozent, im Vergleich zur Eingliederungsstatistik

Altersklasse	Budgetnehmer/-innen der Sozialhilfe	Empfänger/-innen von Eingliederungshilfe	Differenz in Prozentpunkten
Bis 20 Jahre	18	31	-13
21 bis 39 Jahre	39	28	11
40 bis 59 Jahre	34	33	1
60 Jahre und älter	8	8	1
Gesamt	100	100	0

Quelle: Prognos AG 2012 (n=390) sowie Statistik der Eingliederungshilfe des Statistischen Bundesamtes 2009. Nur Sozialhilfe.

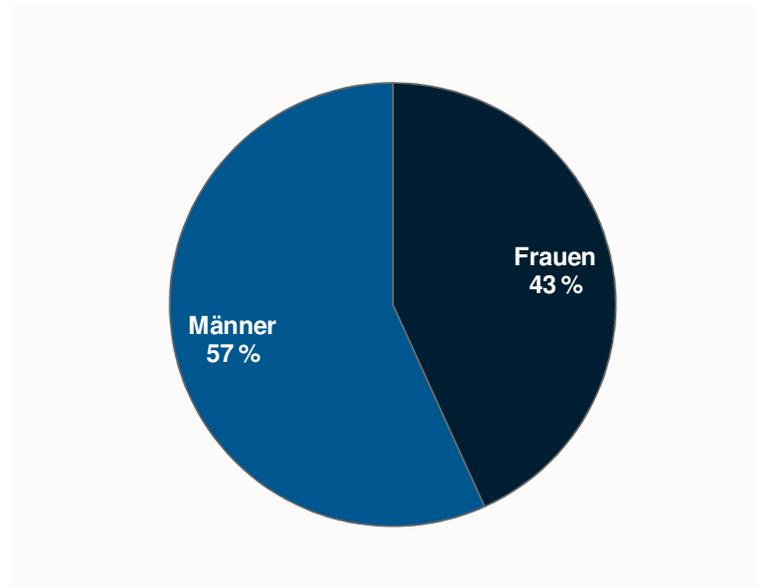
12 Statistisches Bundesamt (2011): Eingliederungshilfe für behinderte Menschen – 2009, Wiesbaden.

Im Vergleich zwischen den Trägern zeigt sich, dass Budgetnehmerinnen und -nehmer der Sozialhilfe ein deutlich geringeres Durchschnittsalter (35 Jahre) aufweisen als die der Gesetzlichen Unfallversicherung (52 Jahre). Dabei deckt sich die in der Befragung festgestellte Altersverteilung mit den aus der Datenabfrage der Sozialhilfe festgestellten Altersangaben.

Höherer Männeranteil

Männer nutzen das Persönliche Budget mit einem Anteil von 57 Prozent etwas häufiger als Frauen (Abbildung 3-2). Dabei entspricht die in der Befragung festgestellte Geschlechtsstruktur bei der Sozialhilfe in etwa den Angaben aus der Datenabfrage (56 % Männeranteil in der Befragung gegenüber 53 % in der Datenanfrage).

Abbildung 3-2: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer nach Geschlecht, in Prozent



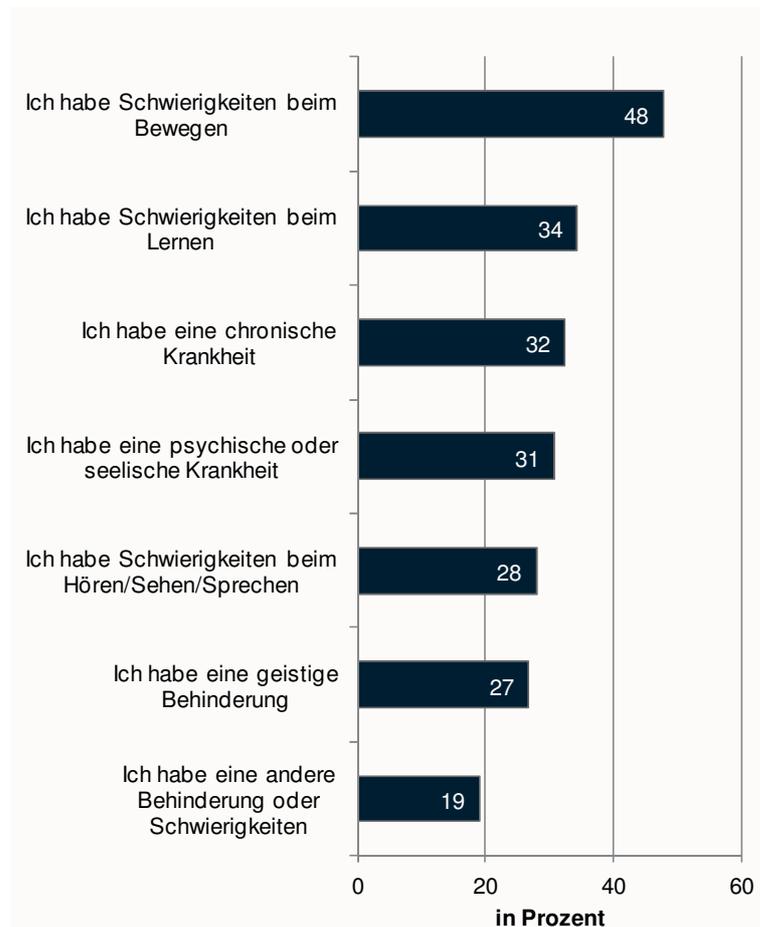
Quelle: Prognos AG 2012. n = 493.

Die Statistik zur Eingliederungshilfe für behinderte Menschen weist einen Männeranteil von 60 Prozent aus. Insofern ist davon auszugehen, dass die in der Befragung festgestellte Verteilung der Struktur der Budgetnehmerinnen und -nehmer derjenigen der Leistungsberechtigten insgesamt entspricht und Frauen mit Behinderungen durch das Persönliche Budget etwa ebenso gut erreicht werden wie Männer.

Breite Nutzung über alle Arten von Behinderungen

Knapp die Hälfte der Budgetnehmerinnen und -nehmer berichtet u. a. von Schwierigkeiten beim Bewegen. Jeweils etwa ein Drittel hat Schwierigkeiten beim Lernen, eine chronische Krankheit oder eine psychische bzw. seelische Erkrankung. 28 Prozent der an der Befragung teilnehmenden Budgetnehmerinnen und -nehmer haben Schwierigkeiten beim Hören, Sehen oder Sprechen, 27 Prozent eine geistige Behinderung. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass das Persönliche Budget von Menschen mit unterschiedlichen Formen von Beeinträchtigungen genutzt wird.

Abbildung 3-3: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer nach Art der Beeinträchtigung, in Prozent



Quelle: Prognos AG 2012. n = 480. Mehrfachnennungen möglich.

Anders als bei der oben dargestellten Datenabfrage bei den Leistungsträgern sowie anderen gängigen Statistiken wurde in der Befragung nicht die Art der schwersten Beeinträchtigung erhoben, sondern Mehrfachnennungen zugelassen. Insofern sind die Ergebnisse nicht direkt vergleichbar.

Anhand der Befragungsergebnisse lässt sich jedoch die in der Datenabfrage festgestellte Bedeutung körperlicher Beschwerden bei den Budgetnehmerinnen und -nehmern der Gesetzlichen Unfallversicherung erkennen.¹³ Auch die vergleichsweise hohe Verbreitung Persönlicher Budgets in Trägerschaft der Sozialhilfe unter Menschen mit seelischen oder geistigen Beeinträchtigungen wird sichtbar.¹⁴

Budgetnehmer/-innen leben überwiegend privat

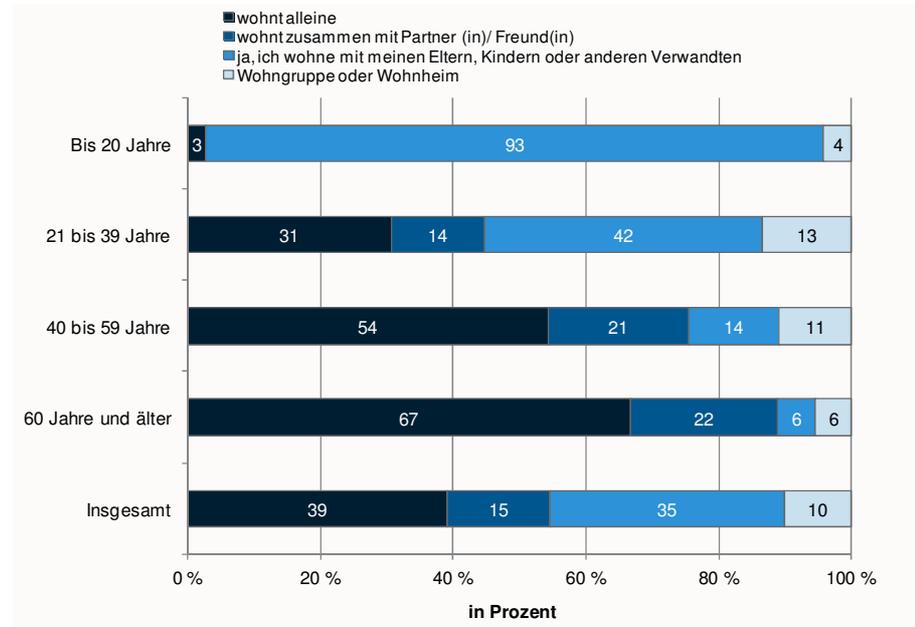
Die überwiegende Zahl der Budgetnehmerinnen und -nehmer lebt in Privathaushalten. Insgesamt leben 55 Prozent alleine oder mit einer Partnerin bzw. einem Partner, Freundin oder Freund in einem Haushalt. 35 Prozent wohnen mit Eltern, erwachsenen Kindern oder ande-

13 73 % der Budgetnehmerinnen und -nehmer bei der DGUV geben an, dass sie Schwierigkeiten beim Bewegen haben.

14 36 % der Budgetnehmerinnen und -nehmer bei der Sozialhilfe geben eine psychische oder seelische Krankheit an, 32 % eine geistige Behinderung.

ren Verwandten zusammen. Bei den unter 20-Jährigen liegt dieser Anteil bei 93 Prozent. Mit einem Anteil von zehn Prozent gibt es nur relativ wenige Budgetnehmerinnen und -nehmer, die in Wohngruppen und -wohnheimen leben.

Abbildung 3-4: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer nach Wohnform, in Prozent



Quelle: Prognos AG 2012. n = 480.

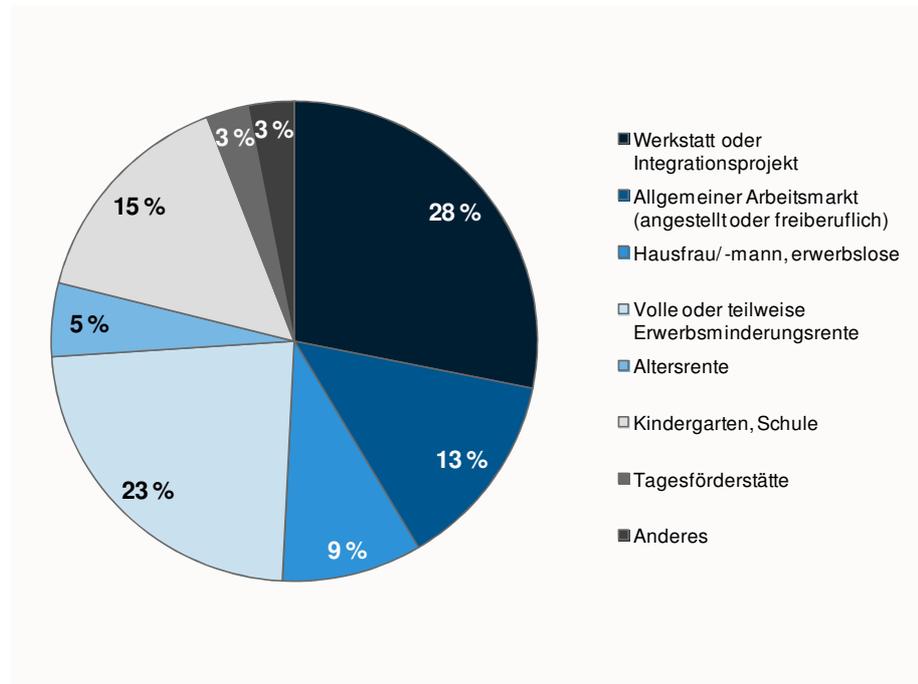
An dieser Stelle kann wiederum die Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe nach dem SGB XII als Referenzpunkt herangezogen werden: Hier wird ein Anteil von 29 Prozent der Empfängerinnen und Empfänger ausgewiesen, die Hilfen zum selbstbestimmten Leben in einer ambulant betreuten Wohngemeinschaft oder einer stationären Wohneinrichtung erhalten. Dagegen geben nur 12 Prozent der Budgetnehmerinnen und -nehmer im Kontext der Sozialhilfe an, in einer Wohngruppe oder einem Wohnheim zu leben.

Dies kann zum einen als Hinweis darauf interpretiert werden, dass Persönliche Budgets unterdurchschnittlich häufig im Kontext ambulant betreuter oder stationärer Wohnmöglichkeiten realisiert werden. Zum anderen ist es möglich, dass mit Hilfe des Persönlichen Budgets diese Wohnformen zugunsten einer Privatwohnung verlassen werden.

Hoher Anteil Werkstattbeschäftigter

Knapp ein Drittel (31 %) der Budgetnehmerinnen und -nehmer geht keiner Erwerbstätigkeit nach (Hausfrau/-mann, erwerbslos, Kindergarten, Schule, Tagesförderstätte, Anderes). Weitere 28 Prozent beziehen eine Erwerbsminderungs- oder Altersrente. Bei den erwerbstätigen Budgetnehmerinnen und -nehmern überwiegt die Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) bzw. einem Integrationsprojekt (28 %). 13 Prozent sind auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt.

Abbildung 3-5: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer nach Erwerbsstatus, in Prozent

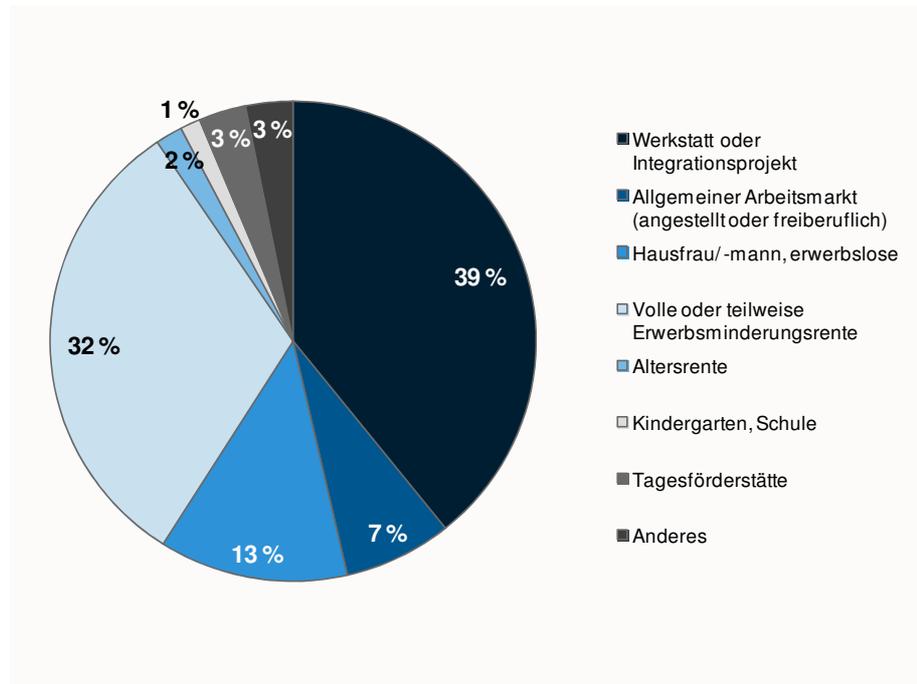


Quelle: Prognos AG 2012. n = 479.

Wird ausschließlich die Gruppe der Budgetnehmerinnen und -nehmer der Sozialhilfe im Alter der Kernerwerbsphase (25 bis 60 Jahre) betrachtet, so ergibt sich das folgende Bild:

- etwa die Hälfte (46 %) sind Erwerbstätige, die mehrheitlich in einer WfbM oder einem Integrationsprojekt, seltener auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten,
- etwa jede bzw. jeder Dritte (32 %) ist Rentnerin oder Rentner und bezieht Erwerbsminderungs- oder Altersrenten,
- jede bzw. jeder Fünfte (20 %) fällt in die Gruppe der Nichterwerbstätigen (Hausfrau/-mann, erwerbslos, Kindergarten, Schule, Tagesförderstätte, Anderes).

Abbildung 3-6: Verteilung der 25- bis 60-jährigen Budgetnehmerinnen und -nehmer in der Sozialhilfe nach Erwerbsstatus, in Prozent



Quelle: Prognos AG 2012. n = 249. Nur Sozialhilfe.

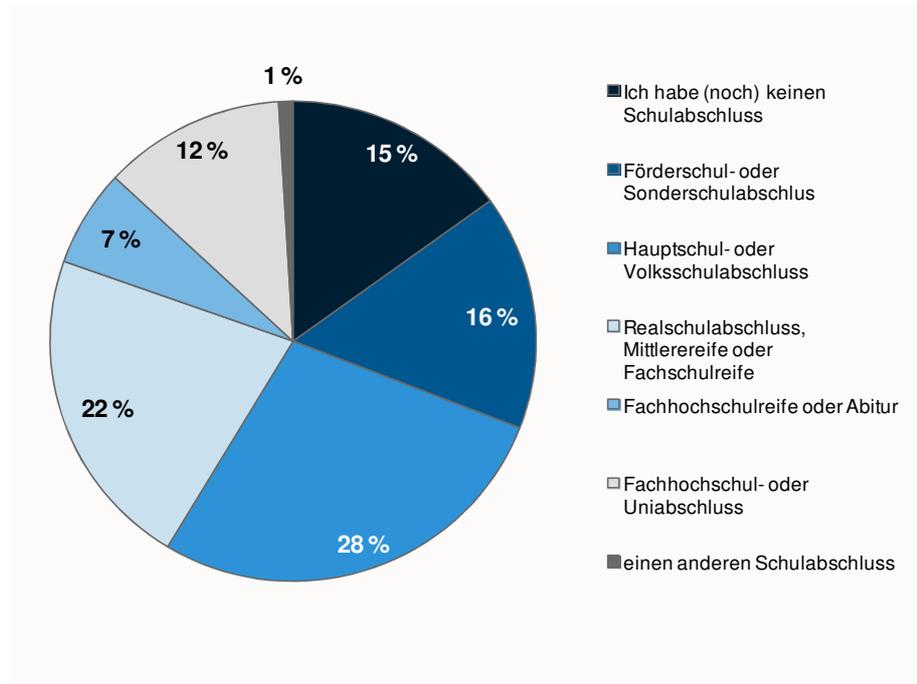
Die Erwerbstätigenquote deckt sich weitgehend mit den Angaben zu Menschen mit anerkannter Schwerbehinderung laut Mikrozensus 2009.¹⁵

Überwiegend geringeres Bildungsniveau

Überwiegend haben Budgetnehmerinnen und -nehmer (ab 25 Jahren) ein geringes formelles schulisches Bildungsniveau, d.h. noch keinen Abschluss (15 %), einen Förderschul- bzw. Sonderschulabschluss (16 %) oder Haupt- oder Volksschulabschluss (28 %). Etwa jede bzw. jeder Fünfte hat ein mittleres Bildungsniveau. 18 Prozent sind gut qualifiziert, mit (Fach-)Hochschulreife oder einem (Fach-)Hochschulabschluss.

¹⁵ Diese liegt bei 52 % für Menschen zwischen 25 und unter 60 Jahren mit einem GdB von 50 und mehr. Sonderauswertung s11176_mz2009.

Abbildung 3-7: Verteilung der ab 25-jährigen Budgetnehmerinnen und -nehmer nach höchstem formellen Bildungsniveau, in Prozent

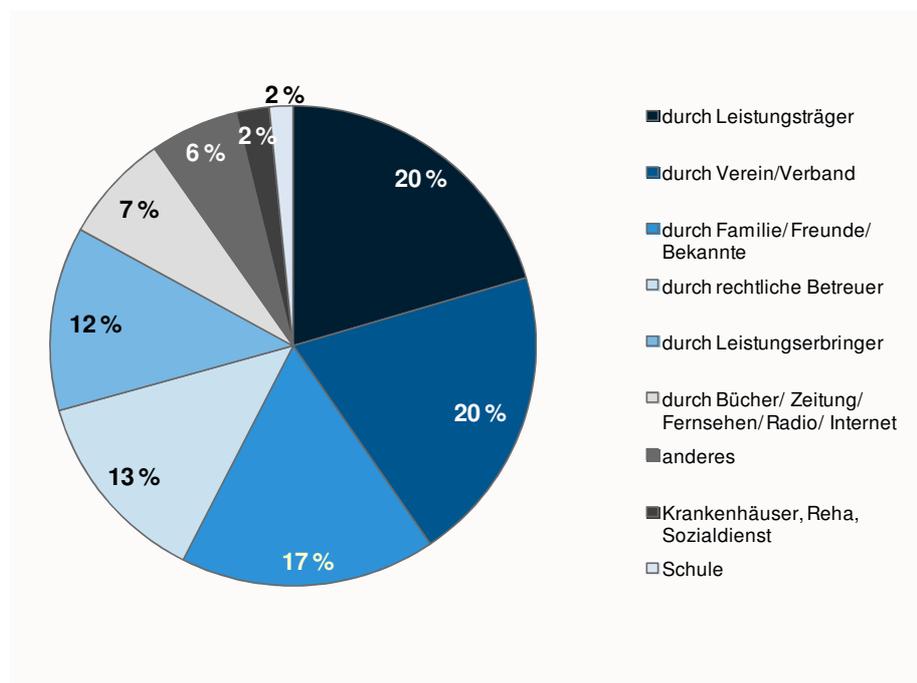


Quelle: Prognos AG 2012. n = 354. Nur Befragte ab 25 Jahren.

3.1.2 Einschätzungen zum Antrags- und Bewilligungsverfahren

Die meisten Budgetnehmerinnen und -nehmer haben zum ersten Mal über Leistungsträger, Verbände oder Angehörige vom Persönlichen Budget erfahren.

Abbildung 3-8: Wie oder durch wen Budgetnehmerinnen und -nehmer zum ersten Mal vom Persönlichen Budget erfahren haben, in Prozent



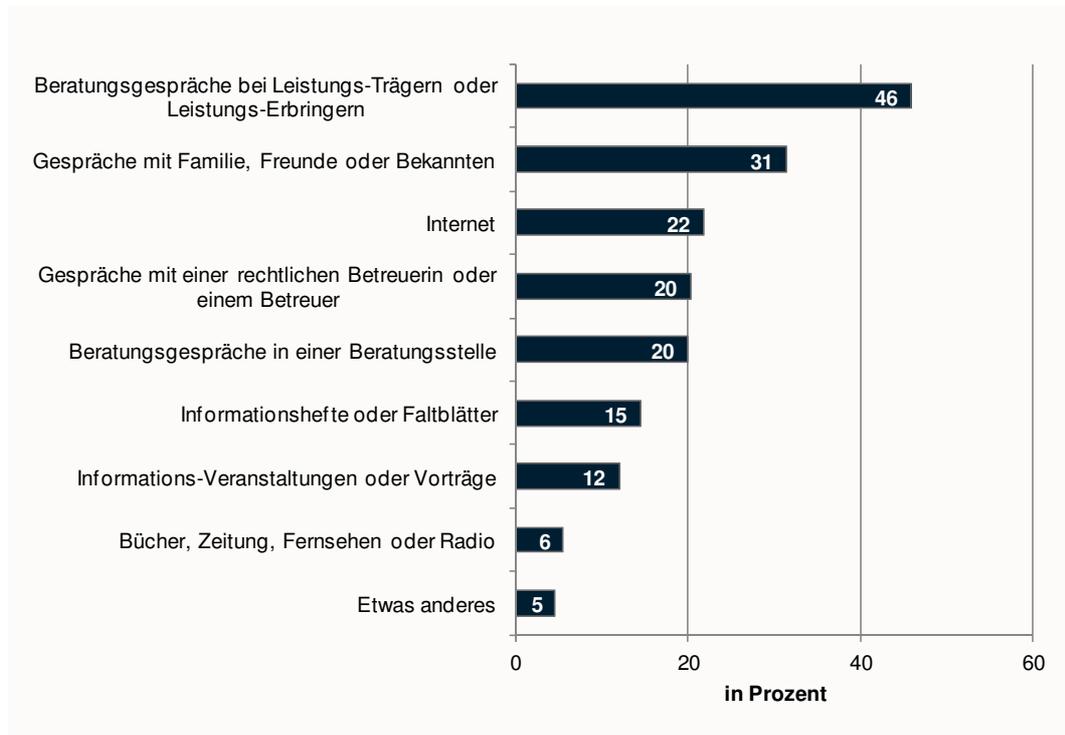
Quelle: Prognos AG 2012. n = 481.

Dabei werden jedoch deutliche Unterschiede je nach Träger erkennbar: Bei der Gesetzlichen Unfallversicherung geht der Hinweis auf das Persönliche Budget in der Regel vom Leistungsträger aus. Bei der Sozialhilfe haben dagegen elf Prozent zum ersten Mal über den Leistungsträger vom Persönlichen Budget erfahren. Insbesondere bei Sozialhilfeträgern mit einer geringen Anzahl Budgets (bis zu zehn) kommt die Erstinformation über das Persönliche Budget überdurchschnittlich häufig von Angehörigen.

Jede/r Fünfte nutzt Beratungsstellen

Informationen im Vorfeld der Beantragung holen sich Budgetnehmerinnen und -nehmer vor allem über Gespräche mit Leistungsträgern und Leistungserbringern sowie mit Angehörigen, Freunden und Bekannten ein. Etwa jede bzw. jeder Fünfte hat sich vor der Antragstellung in einer Beratungsstelle informiert.

Abbildung 3-9: Wie sich Budgetnehmerinnen und -nehmer über das Persönliche Budget informiert haben, bevor sie ihren ersten Antrag gestellt haben, in Prozent

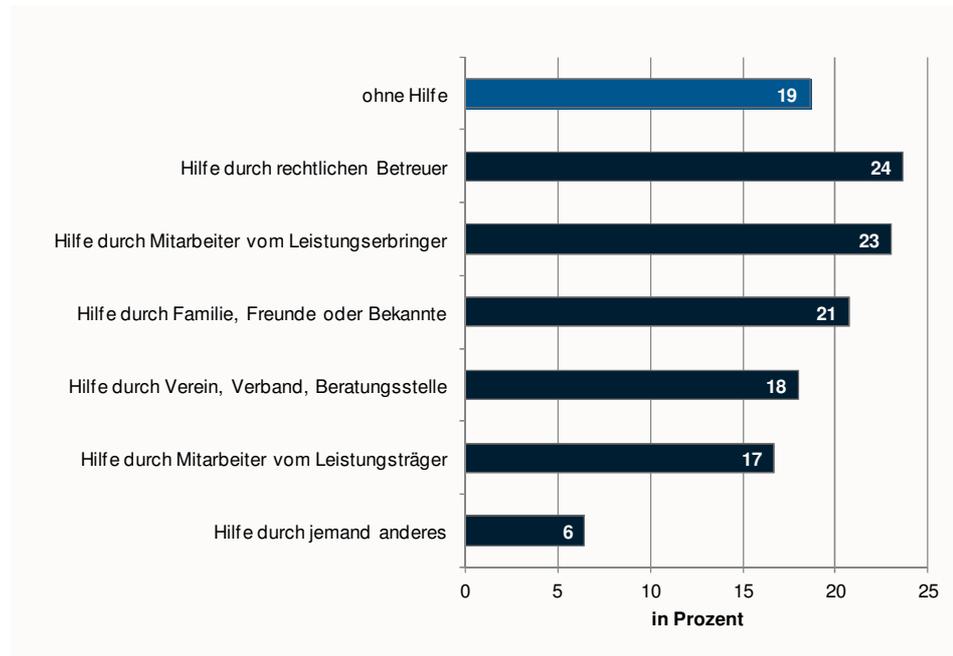


Quelle: Prognos AG 2012. n = 485. Mehrfachnennungen möglich.

Hilfe bei Antragstellung meistens erforderlich

In der Regel sind Budgetnehmerinnen und -nehmer auf Hilfestellung bei der ersten Antragstellung angewiesen. Nur ein Fünftel gibt in der Befragung an, hierbei keine Hilfe benötigt zu haben. In allen anderen Fällen haben die Budgetnehmerinnen und -nehmer insbesondere Hilfe durch rechtliche Betreuerinnen und Betreuer, Leistungserbringer, Familie, Freundinnen und Freunde, Bekannte, Beratungsstellen oder Leistungsträger erhalten.

Abbildung 3-10: Ob und durch wen sich Budgetnehmerinnen und -nehmer beim ersten Antrag für das Persönliche Budget haben helfen lassen, in Prozent



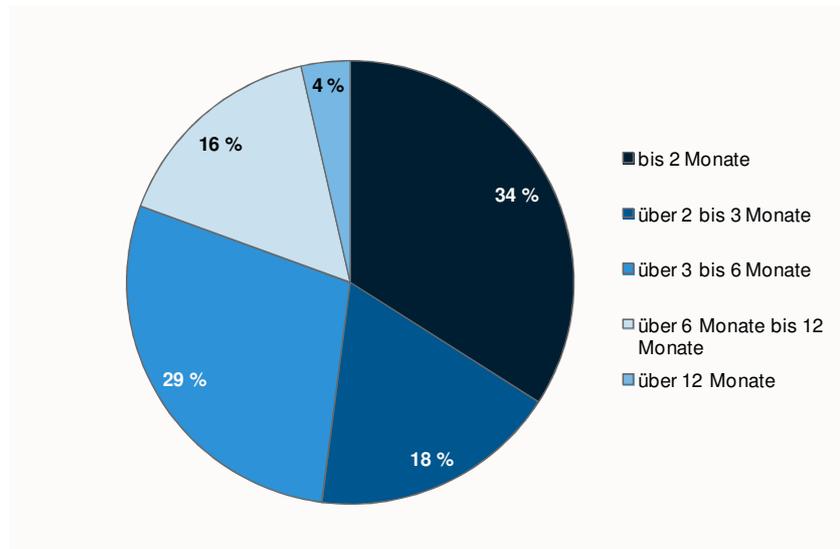
Quelle: Prognos AG 2012. n = 486. Mehrfachnennungen möglich.

Hinsichtlich der Nutzung von Beratungsstellen zeigen sich keine signifikanten Unterschiede nach Art der Beeinträchtigung. Jedoch machen 21- bis 40-Jährige besonders häufig von dieser Möglichkeit Gebrauch (28 %). Bei der Unfallversicherung spielen Beratungsstellen auch bei der Antragstellung kaum eine Rolle.

Erhebliche Divergenz der Bewilligungsdauer

Etwa jede bzw. jeder fünfte Befragte (22 %) kann sich nicht daran erinnern, wie viel Zeit zwischen dem ersten vollständigen Antrag bis zur Bewilligung des Persönlichen Budgets vergangen ist. Die vorliegenden Antworten offenbaren – bei einer Standardabweichung von 4,8 Monaten – dennoch eine erhebliche Heterogenität. Bei einem Drittel der Budgetnehmerinnen und -nehmer wurde der Antrag nach zwei Monaten bewilligt. Die mittlere Bewilligungsdauer liegt bei drei Monaten (Median). Das heißt, bei der Hälfte der Budgetnehmerinnen und -nehmer wird der erste Antrag nach spätestens drei Monaten bewilligt. 29 Prozent warten mehr als drei und bis zu sechs Monate auf die Bewilligung, 16 Prozent zwischen einem halben und einem Jahr. Bei den verbliebenen vier Prozent zieht sich die Bewilligungsdauer auf maximal 48 Monate hin.

Abbildung 3-11: Dauer in Monaten, bis der erste vollständige Antrag auf ein Persönliches Budget bewilligt wurde, in Prozent



Quelle: Prognos AG 2012. n = 368.

Es zeigen sich keine signifikanten Unterschiede nach Trägerart.¹⁶ Bei den Sozialhilfeträgern macht es zudem keinen signifikanten Unterschied, ob der Sozialhilfeträger erst eine geringe oder aber bereits eine größere Zahl Persönlicher Budgets in der eigenen Trägerschaft betreut.

Auswirkungen sind dagegen zu erkennen, wenn die bei der Antragstellung beanspruchte Hilfe mit in die Analyse einbezogen wird. Bei der Nutzung einer Beratungsstelle verlängert sich die durchschnittliche Bewilligungsdauer auf 5,9 Monate (4,6 Monate ohne Beratungsstelle). Dies deutet auf Selektionseffekte hin: Je länger die Bewilligung dauert bzw. je komplizierter der Antrag ist, desto eher wird die Hilfe von Beratungsstellen gesucht. Gleichzeitig fällt die Bewilligungsdauer bei Budgetnehmerinnen und -nehmern, die Unterstützung durch den Leistungsträger erhalten haben, geringer aus (3,5 Monate vs. 5,1 Monate).

Die Gründe für eventuelle Verzögerungen bei der Bewilligung konnten im Rahmen der Befragung nicht erhoben werden. Auch ist mit Unschärfen dadurch zu rechnen, dass der Zeitpunkt, ab dem ein vollständiger Antrag eingereicht wurde, unterschiedlich interpretiert wurde.

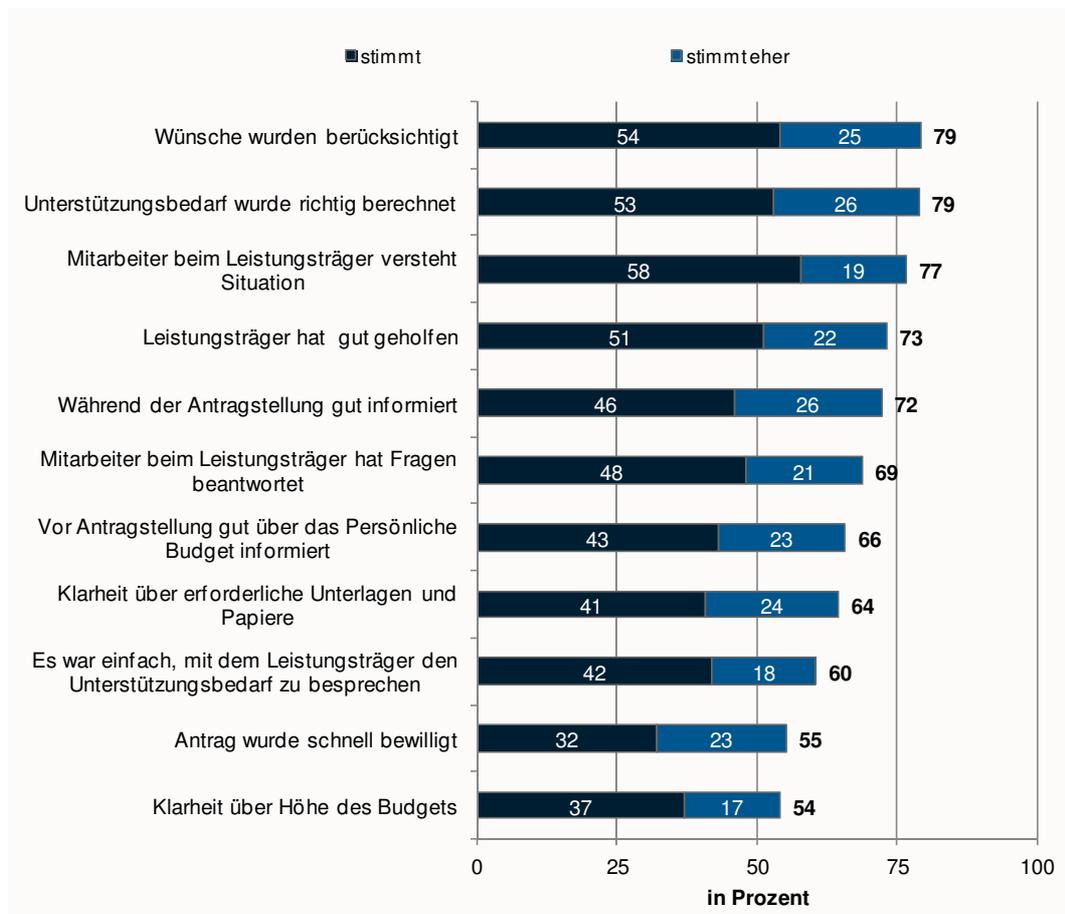
**Antragstellung-
Unzufriedenheit
vor allem mit
Bewilligungs-
dauer**

Insgesamt sind die Budgetnehmerinnen und -nehmer mit dem Ergebnis der Antragstellung überwiegend zufrieden und haben den Eindruck, dass ihre Wünsche berücksichtigt, der Unterstützungsbedarf richtig berechnet und der Leistungsträger Verständnis für die eigene Situation hatte.

¹⁶ Auch bei Ausschluss der Unfallversicherung, bei der der Antrag häufig vom Leistungsträger selbst ausgeht und der Zeitpunkt der Antragstellung den Budgetnehmern evtl. nicht bewusst ist, ergeben sich nur geringfügige Veränderungen.

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Ergebnisse überrascht es nicht, dass die Budgetnehmerinnen und -nehmer recht häufig mit den Bewilligungszeiten unzufrieden sind. Auch besteht oft Ungewissheit darüber, ob das Budget am Ende für die Deckung des spezifischen Hilfebedarfs ausreicht. Mit der Transparenz über die Budgethöhe verbunden ist der Aspekt der Verhandlung über den Unterstützungsbedarf, der ebenfalls relativ kritisch bewertet wird.

Abbildung 3-12: Zufriedenheit in Bezug auf verschiedene Aspekte des Antragsverfahrens beim ersten Antrag auf ein Persönliches Budget, in Prozent



Quelle: Prognos AG 2012. 459 <= n >= 474. Abfrage auf einer 4-stufigen Skala (stimmt, stimmt eher, stimmt eher nicht, stimmt nicht).

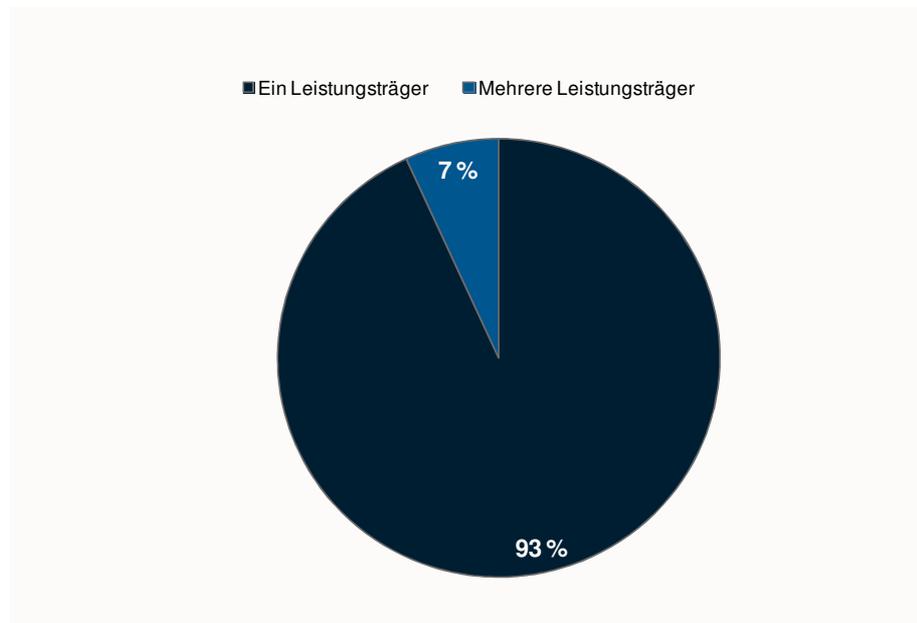
Die Bewertungen unterscheiden sich nur geringfügig nach Art der Beeinträchtigung, Höhe des Budgets sowie Erfahrung des Sozialhilfeträgers. Bei trägerübergreifenden Budgets besteht allerdings tendenziell mehr Unzufriedenheit mit der Berechnung des Unterstützungsbedarfs als bei Budgets, an denen nur ein Träger beteiligt ist. Die Gesetzliche Unfallversicherung erfährt in Bezug auf verschiedene kritische Aspekte (z. B. Transparenz über die Budgethöhe, Verhandlung des Unterstützungsbedarfs) bessere Bewertungen als die anderen Trägergruppen.

3.1.3 Ausgestaltung des Persönlichen Budgets

**Kaum träger-
übergreifende
Budgets**

An den realisierten Persönlichen Budgets ist laut den Befragungsergebnissen in aller Regel nur ein einziger Sozialleistungsträger beteiligt. Nur sieben Prozent aller Budgets sind trägerübergreifend. Tendenziell kommt dies am häufigsten bei der Gesetzlichen Krankenversicherung vor (Tendenzaussagen aufgrund geringer Fallzahl). Aus welchen Gründen nur wenige Persönliche Budgets trägerübergreifend sind, kann auf Basis der Befragung nicht beantwortet werden.

Abbildung 3-13: Verteilung der Persönlichen Budgets nach Zahl der beteiligten Träger, in Prozent

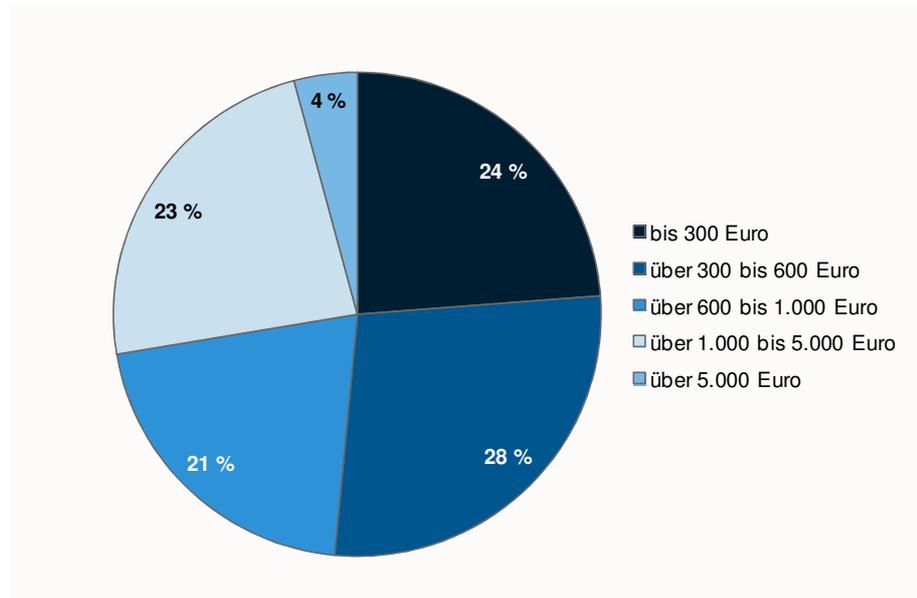


Quelle: Prognos AG 2012. n = 470.

**Budgethöhe liegt
im Durchschnitt
bei 600 Euro p. M.**

Die Höhe Persönlicher Budgets schwankt erheblich: Über der Hälfte der Budgetnehmerinnen und -nehmer steht ein Budget in Höhe von bis zu 600 Euro pro Monat zur Verfügung. Bei weiteren 21 Prozent liegt die Höhe zwischen 600 und 1.000 Euro. Ein Viertel der Budgetnehmerinnen und -nehmer erhält ein Budget zwischen 1.000 und 5.000 Euro. Bei vier Prozent der Budgetnehmerinnen und -nehmer beläuft sich das Budget auf bis zu 14.500 Euro.

Abbildung 3-14: Verteilung der Persönlichen Budgets nach monatlicher Budgethöhe in Euro, in Prozent



Quelle: Prognos AG 2012. n = 406.

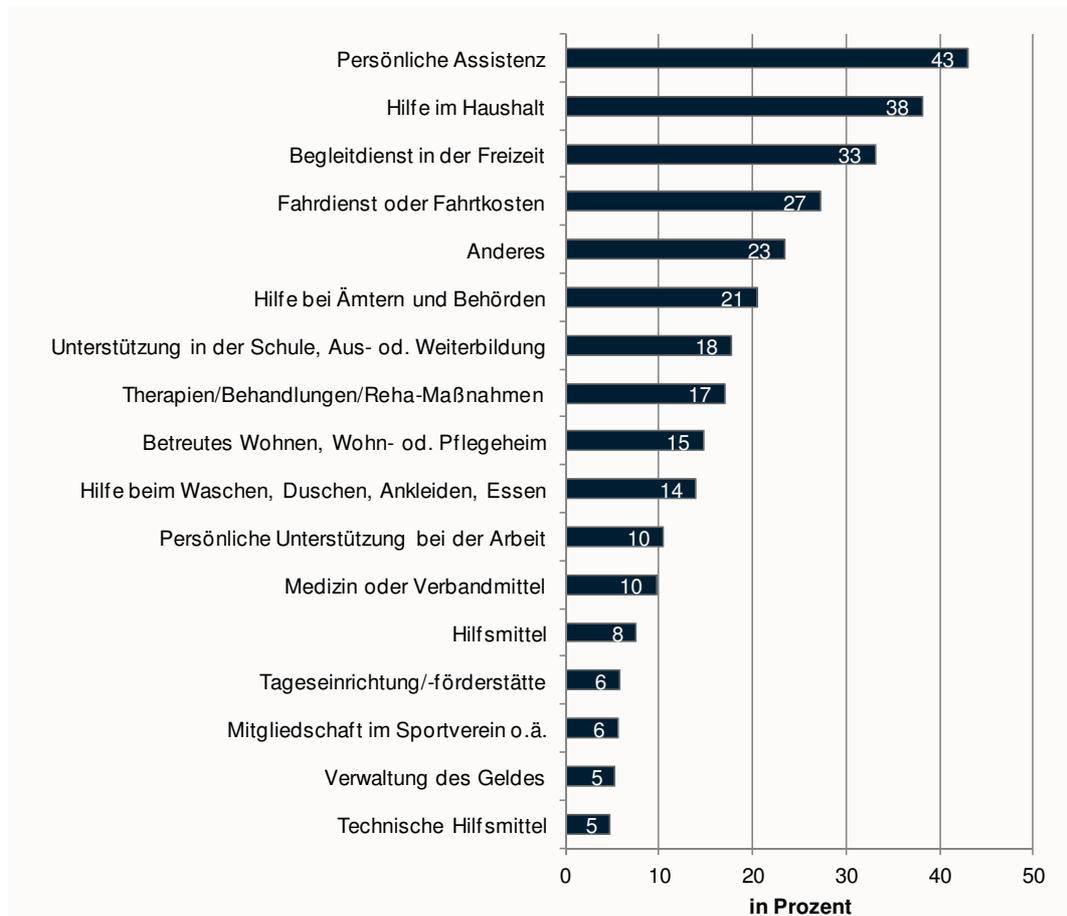
Trägerübergreifende Budgets sind tendenziell etwa dreimal so hoch wie Budgets, an denen nur ein Träger beteiligt ist (Tendenzaussage aufgrund geringer Fallzahlen).

Assistenznehmerinnen und -nehmer haben durchschnittlich ein Budget von 1.750 Euro. Wird keine Persönliche Assistenz über das Budget finanziert, liegt die durchschnittliche Höhe dagegen mit rund 700 Euro deutlich niedriger.

Budgets werden vorrangig für Assistenz und Freizeit genutzt

Assistenz- und andere persönliche Hilfeleistungen (im Haushalt, in der Freizeit, bei Fahrten, Ämtern und Behörden etc.) sind dominierendes Einsatzgebiet für das Persönliche Budget:

Abbildung 3-15: Leistungen, die über das Persönliche Budget finanziert werden, in Prozent



Quelle: Prognos AG 2012. n = 486. Mehrfachnennungen möglich.

Eher selten ist der Einsatz für Therapie- oder RehaMaßnahmen bzw. für Plätze in Tageseinrichtungen oder Tagesförderstätten sowie für Hilfsmittel (wie medizinische oder technische Hilfsmittel).

Die dargestellte Budgetnutzung ist stark durch die quantitativ dominierenden Sozialhilfeträger geprägt. Differenziert nach Trägern zeigen sich – unter dem Vorbehalt relativ kleiner Fallzahlen – die folgenden Tendenzen:

- Die Budgets der Gesetzlichen Rentenversicherung werden fast ausschließlich für Fahrtkosten oder Fahrdienste eingesetzt, in Einzelfällen auch für Arbeitsassistenz oder technische Hilfsmittel.
- Bei der Bundesagentur für Arbeit liegt der Schwerpunkt auf Unterstützung in der Schule, Berufsvorbereitung, Ausbildung oder Weiterbildung. Relativ häufig genannt werden auch Arbeitsassistenz oder Persönliche Assistenz.
- Im Kontext der Gesetzlichen Krankenversicherung werden sowohl Therapien, Behandlungen oder Reha-Maßnahmen als auch persönliche Assistenzleistungen (etwa Haushaltshilfe, Hilfe beim Waschen, Duschen, Ankleiden, Essen oder Trinken, Fahrdienste

und Persönliche Assistenz) genannt. Seltener auch Medizin oder Verbandsmittel.

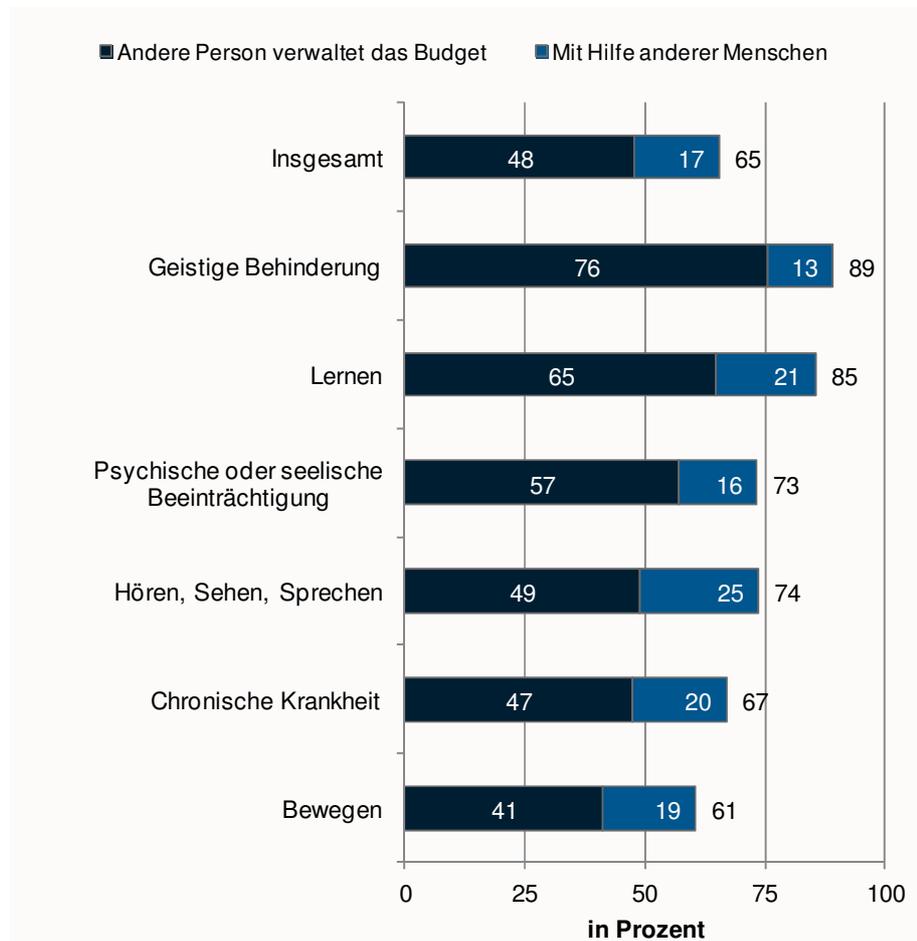
- Bei der Gesetzlichen Unfallversicherung dominieren Therapien, Behandlungen oder Reha-Maßnahmen oder Haushaltshilfe. Häufiger genannt werden auch Medizin oder Verbandsmittel, Fahrdienste sowie andere persönliche Hilfeleistungen.

**Zwei Drittel
verwalten Budget
mit Hilfe**

Etwa ein Drittel der Budgetnehmerinnen und -nehmer verwaltet das Persönliche Budget vollständig alleine. Mit einem Anteil von 65 Prozent ist es dagegen eher die Regel als die Ausnahme, dass das Budget durch eine andere Person verwaltet wird (48 %) oder die Budgetnehmerinnen und -nehmer sich zumindest von anderen Menschen hierbei helfen lassen (17 %).

Die Unterstützung bei der Budgetverwaltung spielt unabhängig von der Art der Beeinträchtigung eine wichtige Rolle, besonders stark jedoch bei Menschen mit einer geistigen Behinderung, Schwierigkeiten beim Lernen sowie psychischen oder seelischen Beeinträchtigungen. Es bestehen keine statistisch signifikanten Unterschiede nach Höhe des Budgets.

Abbildung 3-16: Unterstützung bei der Verwaltung des Persönlichen Budgets, in Prozent

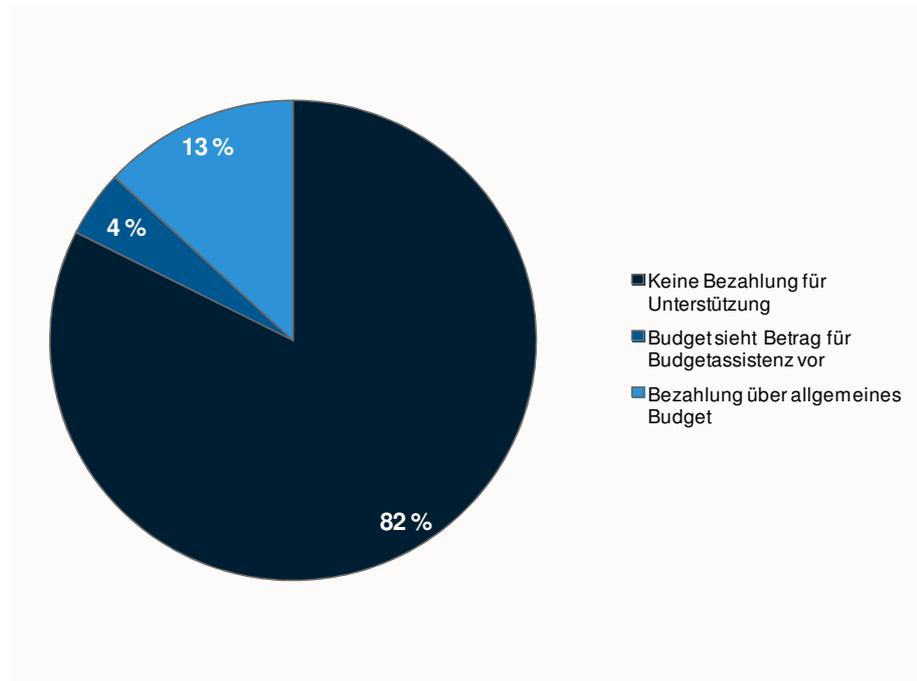


Quelle: Prognos AG 2012. n = 465. Mehrfachnennungen bei den Beeinträchtigungsarten möglich.

Hilfe bei der Budgetverwaltung wird nur selten bezahlt.

Die geleistete Unterstützung erfolgt in der Regel (82 %) unbezahlt bzw. informell. Knapp jede fünfte Budgetnehmerin bzw. jeder fünfte Budgetnehmer (18 %) bezahlt diese entweder aus dem allgemeinen Budget oder aus einer explizit hierfür vorgesehenen Position. Aus der Befragung ergeben sich keine Hinweise darauf, welche Gründe dazu führen, dass eine tatsächlich geleistete Assistenz nicht aus dem Budget bezahlt wird.

Abbildung 3-17: Bezahlung für Unterstützung bei der Verwaltung des Persönlichen Budgets, in Prozent

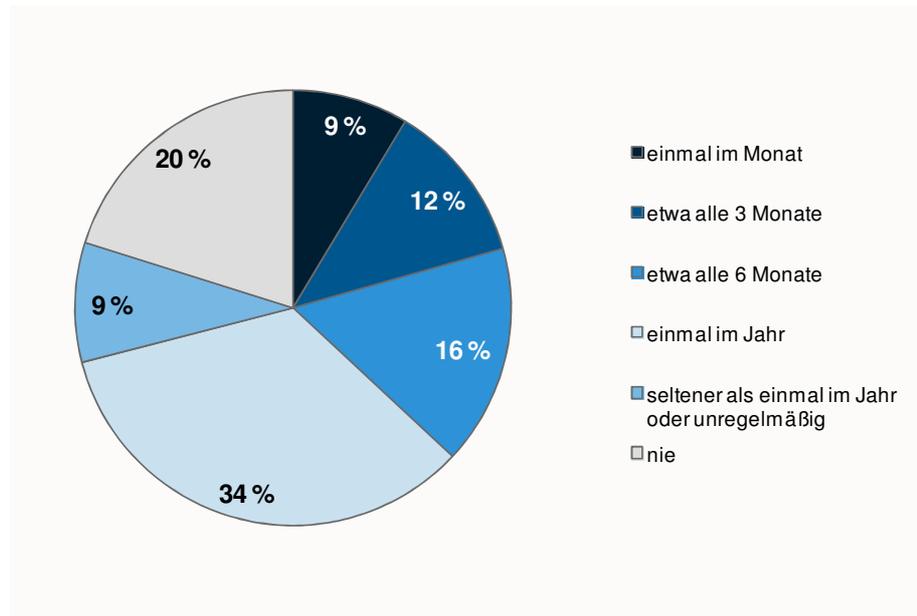


Quelle: Prognos AG 2012. n = 291. Nur Befragte, die ihr Persönliches Budget nicht alleine verwalten.

Nachweispraxis ist sehr unterschiedlich

Ein Aspekt der Budgetverwaltung betrifft die Nachweispflicht über die tatsächliche Nutzung. Solche Nachweise werden von den Trägern unterschiedlich häufig angefordert. Ein Drittel der Budgetnehmerinnen und -nehmer muss mindestens alle sechs Monate Nachweise erbringen, ein weiteres Drittel spätestens nach einem Jahr

Abbildung 3-18: Häufigkeit von Nachweispflichten gegenüber dem Träger, in Prozent



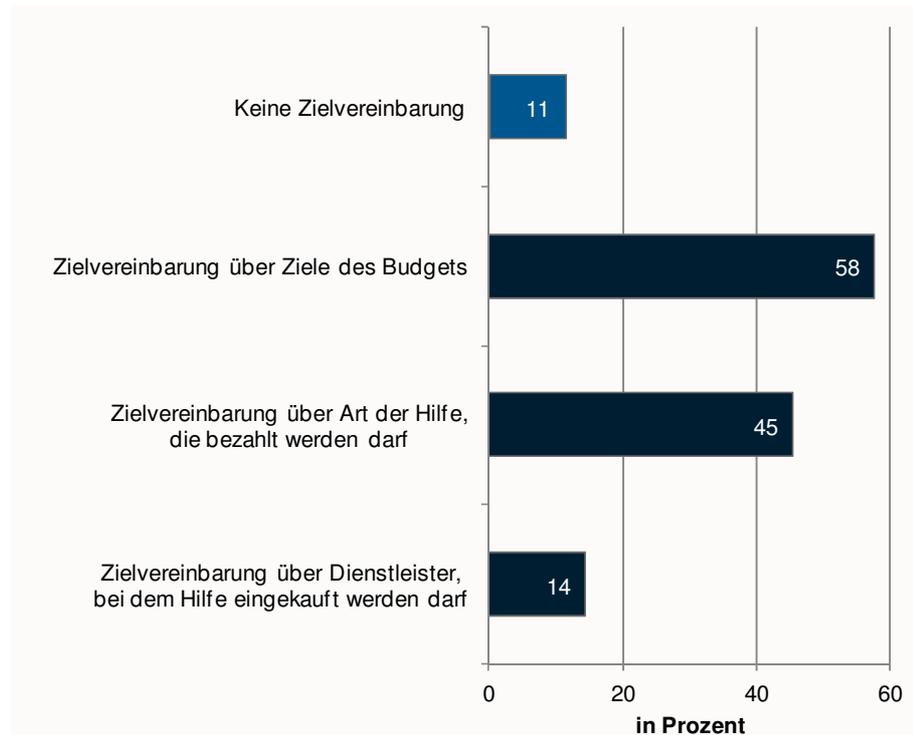
Quelle: Prognos AG 2012. n = 436.

Sozialhilfeträger mit wenigen Budgets kontrollieren tendenziell in deutlich kürzeren Intervallen als Träger mit mehr Budgeterfahrung. Am häufigsten müssen Nachweise für Budgets mittlerer Höhe (zw. 316 und 600 Euro) erbracht werden. Bei der Unfallversicherung müssen tendenziell seltener Nachweise erbracht werden als bei den anderen untersuchten Trägern.

Zielvereinbarungen legen überwiegend Teilhabeziele fest

Ein wesentlicher Bestandteil Persönlicher Budgets sind schriftliche Zielvereinbarungen darüber, welche Ziele mit dem bewilligten Persönlichen Budget erreicht werden sollen. Tatsächlich gibt es bei neun von zehn Persönlichen Budgets solche schriftlichen Vereinbarungen zwischen der Budgetnehmerin bzw. dem Budgetnehmer und dem zuständigen Sozialleistungsträger. Die überwiegende Zahl der Zielvereinbarungen legt individuelle Teilhabeziele (58 %) fest, indem definiert wird, wobei das Persönliche Budget den Budgetnehmerinnen und -nehmern helfen soll. Bei 45 Prozent ist in den Zielvereinbarungen (auch) festgeschrieben, welche Art von Hilfe (z.B. Persönliche Assistenz, ein Fahrdienst) aus dem Budget finanziert werden darf. Nur in Einzelfällen erfolgt eine – der Grundidee des Persönlichen Budgets eigentlich widersprechende – Festlegung auf konkrete Leistungserbringer oder Maßnahmen (14 %).

Abbildung 3-19: Vorhandensein und Inhalt von Zielvereinbarungen, in Prozent



Quelle: Prognos AG 2012. n = 478. Mehrfachnennungen möglich, außer bei „keine Zielvereinbarung“.

Es bestehen keine signifikanten Unterschiede nach Bezugsdauer, jedoch nach Höhe des Budgets: Bei den höchsten Budgets wird in der Zielvereinbarung häufiger klar definiert, welche Hilfe bezahlt werden darf (i. d. R. vermutlich Persönliche Assistenz). Im Trägervergleich zeigt sich, dass bei der Unfallversicherung auf das Instrument der schriftlichen Zielvereinbarung häufiger verzichtet wird als bei den anderen Trägern.

Der alltägliche Umgang mit dem Persönlichen Budget fällt den Budgetnehmerinnen und -nehmern überwiegend leicht. So ist es für sie weitgehend unproblematisch, das Persönliche Budget entsprechend der Zielvereinbarungen, d. h. regelkonform, auszugeben. Am besten wissen Budgetnehmerinnen und -nehmer mit den geringsten und höchsten Budgetsummen darüber Bescheid, wofür sie ihr Budget nutzen dürfen.

Wenige Schwierigkeiten bei der Handhabung im Alltag

Nur wenige Budgetnehmerinnen und -nehmer haben Schwierigkeiten damit, darüber zu entscheiden, wie sie ihr Persönliches Budget einsetzen wollen sowie die Ausgaben so zu planen, dass ihr Hilfebedarf gedeckt wird. Auch die Verhandlungen mit dem Leistungserbringer werden von 77 Prozent der Budgetnehmerinnen und -nehmer als einfach oder eher einfach bewertet. Ebenso wird die Erbringung von Nachweisen – trotz der festgestellten erheblichen Divergenzen in der Nachweispraxis – entweder als einfach (58 %) oder als eher einfach (20 %) eingeschätzt.

29 Prozent der Budgetnehmerinnen und -nehmer berichten, dass es ihnen (eher) schwer fällt, vor Ort einen Leistungserbringer zu finden, der sie über das Persönliche Budget unterstützt. Dabei lassen sich jedoch keine signifikanten Unterschiede nach städtischen und ländlichen Wohnorten feststellen.

**Problem der
Wiederbean-
tragung**

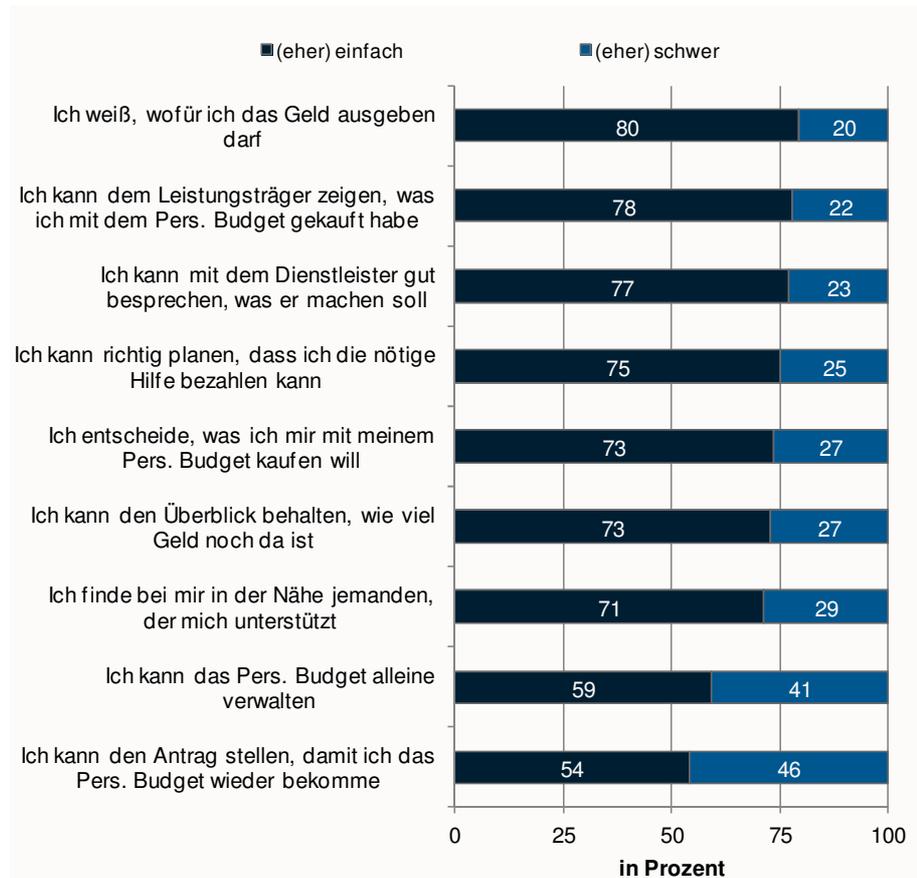
Die größten Probleme nehmen die Budgetnehmerinnen und -nehmer in Bezug auf die Wiederbeantragung ihres Persönlichen Budgets wahr. Knapp die Hälfte sagt, dass ihnen dies eher schwer (14 %) oder sogar schwer (32 %) fällt oder fallen würde. Besonders häufig erwarten Budgetnehmerinnen und -nehmer mit einer kurzen Bezugsdauer (von bis zu 22 Monaten)¹⁷ hier Probleme (54 %). Es macht keinen statistisch signifikanten Unterschied, ob die zuständigen Sozialleistungsträger bereits viele oder nur eine geringe Anzahl Persönlicher Budgets betreuen.

41 Prozent der Budgetnehmerinnen und -nehmer geben an, dass es ihnen (eher) schwer fällt, das Persönliche Budget selbst zu verwalten. Angesichts des in Abbildung 3-20 festgestellten Anteils der Budgetnehmerinnen und -nehmer, deren Budget von einer anderen Person verwaltet wird, dürfte dieser Wert eher unterschätzt sein.¹⁸

¹⁷ Unterstes Quartil der Bezugsdauer.

¹⁸ Ggf. haben Personen, die den Fragebogen für einen Menschen mit Behinderungen ausgefüllt haben, hier aus ihrer eigenen Perspektive geantwortet.

Abbildung 3-20: Aspekte des Umfangs mit dem Persönlichen Budget, die den Budgetnehmerinnen und -nehmern (eher) einfach oder (eher) schwer fallen, in Prozent



Quelle: Prognos AG 2012. 280 <= n >= 422. Abfrage auf einer 4-stufigen Skala (einfach, eher einfach, eher schwer, schwer).

3.1.4 Zufriedenheit mit dem Persönlichen Budget

Budget bringt Zugewinn an Selbst- bestimmung

Insgesamt besteht eine ausgesprochen große Zufriedenheit unter den Menschen mit Behinderungen, die mit dem Persönlichen Budget leben.

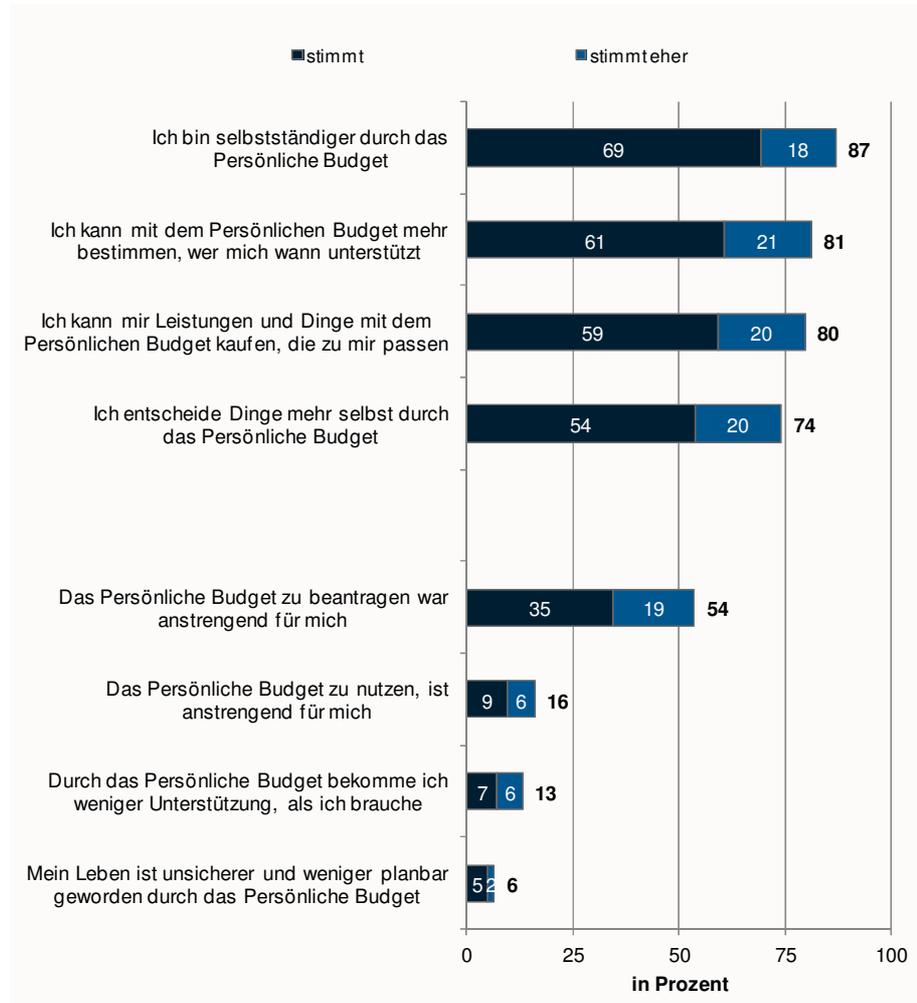
87 Prozent der Budgetnehmerinnen und -nehmer haben den Eindruck, dass sich ihre Selbstständigkeit durch das Persönliche Budget verbessert hat. Je höher das Budget, desto höher wird tendenziell auch der Zugewinn an Selbstständigkeit und Selbstbestimmung bewertet. Zudem nehmen insbesondere die Budgetnehmerinnen und -nehmer im Kontext der Sozialhilfe eine hohe Steigerung ihrer Selbstbestimmung wahr.

Negative Aussagen zum Persönlichen Budget sind insgesamt eher selten und betreffen überwiegend den Antragsprozess. Dabei geben die 25 Prozent Budgetnehmerinnen und -nehmer mit den höchsten Budgets am häufigsten an, dass sie die Beantragung als anstrengend erlebt haben.

Nur ein geringer Anteil der Budgetnehmerinnen und -nehmer hat den Eindruck, dass sie durch das Persönliche Budget weniger Unterstüt-

zung bekommen als sie eigentlich brauchen. Auch die Erfahrung, dass das eigene Leben unsicherer geworden ist, machen nur wenige Budgetnehmerinnen und -nehmer, und am ehesten dann Menschen, die in Wohnheimen oder Wohngruppen leben. Die folgende Abbildung zeigt die zustimmenden Antworten auf verschiedene Statements zum Persönlichen Budget.

Abbildung 3-21: Veränderungen durch das Persönliche Budget, Angaben „stimmt“ und „stimmt eher“ in Prozent

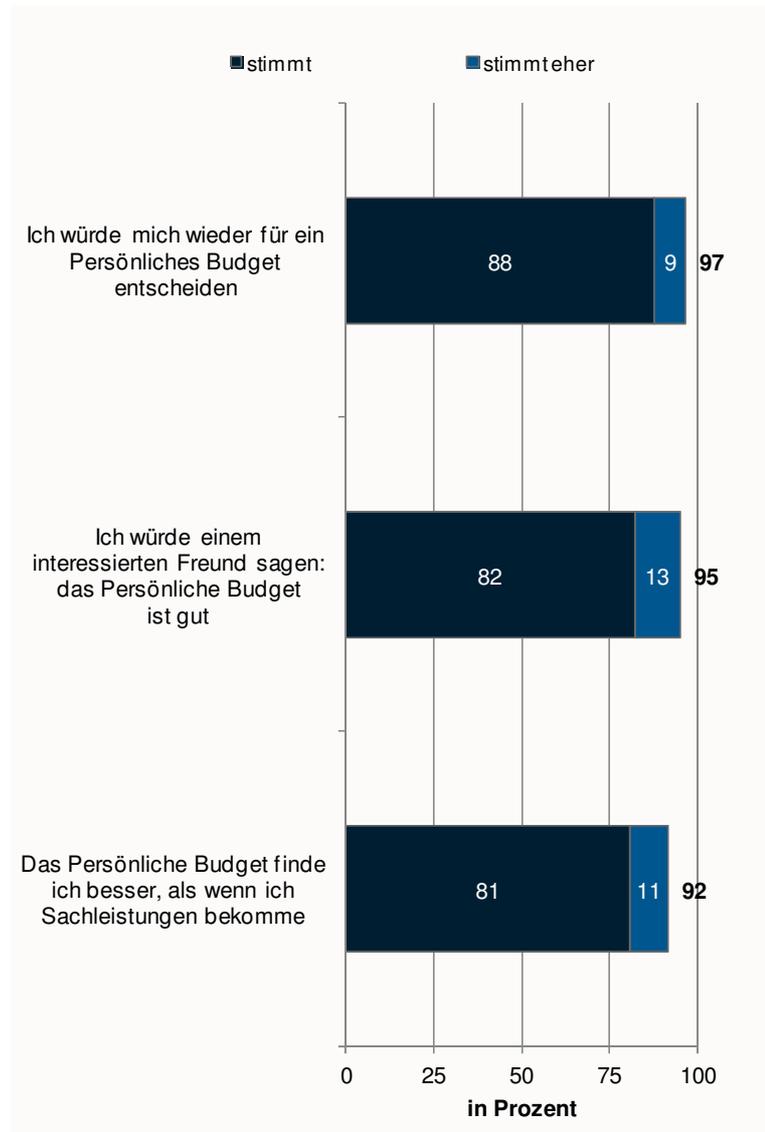


Quelle: Prognos AG 2012. 418 <= n >= 449. Abfrage auf einer 4-stufigen Skala (stimmt, stimmt eher, stimmt eher nicht, stimmt nicht).

Insgesamt hohe Zufriedenheit

Angesichts der positiven Bewertungen überrascht es nicht, dass nahezu alle Budgetnehmerinnen und -nehmer das Persönliche Budget gegenüber den Sachleistungen bevorzugen. Die Entscheidung für das Persönliche Budget wird nicht bereut. Die folgende Abbildung zeigt die zustimmenden Antworten auf Zufriedenheits-Statements zum Persönlichen Budget. Demnach würden beispielsweise 95 Prozent das Persönliche Budget an eine Freundin oder einen Freund weiterempfehlen.

Abbildung 3-22: Generelle Zufriedenheit mit dem Persönlichen Budget, Angaben „stimmt“ und „stimmt eher“ in Prozent



Quelle: Prognos AG 2012. 462 <= n >= 469.

3.2 Fokusgruppen und Einzelinterviews

Ziel der Fokusgruppen mit Budgetnehmerinnen und -nehmern sowie potenziellen Antragstellerinnen und Antragstellern war es, weitere Anhaltspunkte für die individuelle Akzeptanz sowie für die Vorbehalte gegenüber einer Nutzung des Persönlichen Budgets zu erhalten. Auch wenn Fokusgruppen per se keinen repräsentativen Charakter haben, besteht ihr Mehrwert im Rahmen dieses Forschungsprojekts darin, erfahrungsgestützte Hinweise über die Praxis der Budgetbeantragung, -bewilligung und -nutzung aus der Perspektive der Menschen mit Behinderungen zu erhalten, die in ihrem Detailgehalt über die geschlossenen Fragen der Budgetnehmerbefragung hinausgehen. Die Fokusgruppen können insbesondere weitere Informationen über die Art von ggf. auftretenden Problemen liefern. Die gemeinsame Betrachtung mit Ergebnissen aus der schriftlichen Befragung

und den Expertengesprächen ermöglicht Einschätzungen zur Budgetpraxis, die aus den verschiedenen Blickwinkeln konsistent sind.

Die Methode der Fokusgruppe zeichnet sich dadurch aus, dass eine begrenzte Anzahl an Personen in einer thematisch grob vorstrukturierten Gesprächssituation befragt bzw. bestimmte Fragestellungen in einer Gruppendiskussion erörtert werden. Durch die Diskussion in der Gruppe können wesentliche Erfahrungen unterschiedlicher Personen erfasst werden. Es zeigt sich, inwiefern sich subjektive Bewertungen und Einstellungen innerhalb der Gruppe ähneln oder unterscheiden. Im Vergleich zur schriftlichen Befragung sind die Fokusgruppen-Gespräche problemorientierter. Dargestellt werden im Folgenden Ergebnisse, die von mehreren Gesprächspartnerinnen und -partnern mitgeteilt wurden und damit keine reinen Einzelmeinungen darstellen.

Insgesamt wurden drei Fokusgruppen durchgeführt:

- 1. Fokusgruppe mit fünf Budgetnehmerinnen und -nehmern in Berlin am 10. August 2012
- 2. Fokusgruppe mit drei Budgetnehmerinnen und -nehmern sowie einem (potenziellem) Antragsteller in Berlin am 24. August 2012
- 3. Fokusgruppe mit vier Budgetnehmerinnen und -nehmern sowie vier (potenziellen) Antragstellerinnen und Antragstellern in Stuttgart am 29. August 2012

Zusätzlich wurden drei weitere telefonische oder persönliche Einzelinterviews mit Antragstellerinnen und Antragstellern durchgeführt.

Die Fokusgruppen waren heterogen besetzt. Unter den Teilnehmenden waren zwölf Frauen und acht Männer, die Altersspanne reichte von Anfang 27 bis Mitte 65. Die Beeinträchtigungen bestanden überwiegend in körperlichen Einschränkungen, insbesondere Mobilitäts- einschränkungen, es konnten jedoch auch Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung erreicht werden. Die Budgetnehmerinnen und -nehmer hatten in den meisten Fällen ein Persönliches Budget in Trägerschaft der Sozialhilfe, einzelne Budgetnehmerinnen und -nehmer hatten trägerübergreifende Persönliche Budgets mit Beteiligung der Gesetzlichen Pflegeversicherung und/oder der Bundesagentur für Arbeit. Nicht vertreten waren Budgetnehmerinnen und -nehmer, deren Persönliches Budget von der Gesetzlichen Unfallversicherung oder der Gesetzlichen Rentenversicherung getragen wurde. Unter den potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmern waren auch solche, die ein Persönliches Budget bei der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung beantragt haben. Unter den Teilnehmenden waren sowohl Erwerbstätige, Arbeitslose, Studierende sowie Menschen in Frühverrentung und Altersrente vertreten. Ein Budgetnehmer sowie ein potenzieller Budgetnehmer wurden durch ihre Mütter vertreten.

Die Fokusgruppen wurden jeweils von zwei qualifizierten Moderatorinnen und Moderatoren der Prognos AG begleitet und gestützt durch einen Leitfadens moderiert. Um Teilnehmende zu gewinnen, wurde ein

Einladungs- und Informationsschreiben an die beim Kompetenzzentrum Persönliches Budget gemeldeten Beratungsstellen zum Persönlichen Budget im Raum Berlin sowie im Raum Stuttgart versendet. Die Beratungsstellen wurden um Unterstützung dazu gebeten, ihre Beratungsklientel über die Möglichkeit der Teilnahme an den Fokusgruppen zu informieren. Die Anmeldung der Interessenten erfolgte anschließend telefonisch oder per Mail direkt über Prognos. An die Teilnehmenden wurde eine Aufwandsentschädigung ausgezahlt. Zudem wurden anfallende Reisekosten übernommen.

Fokusgruppen beschreiben Probleme bei der Antragstellung

Die Ergebnisse der Fokusgruppen liefern wichtige ergänzende Hinweise auf die Art von Hemmnissen oder förderlichen Rahmenbedingungen, die beim Antragsprozess vorkommen können. Ein immer wieder zur Sprache kommendes Element ist das Gefühl einer Abhängigkeit des Antragsverfahrens vom Auslegungsspielraum und der Sachkenntnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter in den Behörden. Ausdruck hiervon sind Berichte von Budgetinteressierten, dass man sich untereinander austausche, in welchem Bezirk bessere Chancen für ein Persönliches Budget bestehen. Budgetnehmerinnen und -nehmer, die gute Erfahrungen gemacht haben, sorgen sich darum, dass ihre jeweilige Sachbearbeiterin oder ihr Sachbearbeiter die Stelle wechselt.

Ein weiteres Hemmnis bei der Nutzung des Persönlichen Budgets liegt aus der Perspektive der Budgetnehmerinnen und -nehmer sowie „gescheiterter“ Antragstellerinnen und Antragsteller in der aus ihrer Sicht häufig ablehnenden Haltung der Leistungsträger. Im Rahmen der Fokusgruppen wurden diverse Erfahrungen mit Widerständen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Leistungsträger geschildert. Diese reichen von Totalverweigerung („Das Persönliche Budget gibt es bei uns nicht!“, „Den Antrag werden wir sowieso ablehnen!“), Überredungsversuchen („Sie sind doch gut versorgt!“) bis zu spezifischen Ablehnungsgründen (z. B. „Dafür ist das Persönliche Budget nicht vorgesehen!“, „Es gibt doch ausreichend Heimplätze bei uns!“).

Es bestehen Verständigungsschwierigkeiten

Die Beschreibungen der Teilnehmenden der Fokusgruppen deuten zudem darauf hin, dass konflikthaft verlaufende Antragsverfahren mit Verständigungsschwierigkeiten zwischen Leistungsträgern und Antragstellenden verbunden zu sein scheinen. Ausdruck hiervon sind Begriffe wie „Kampf“, „Frust“ und „Enttäuschung“, die im Zusammenhang mit dem Antragsverfahren verwendet werden. In die gleiche Richtung weisen subjektive Wahrnehmungen der Antragstellenden, dass ihnen vom Leistungsträger „Steine in den Weg gelegt“ wurden, sie sich „abgebügelt und nicht ernst genommen“ fühlen sowie ihr „Wunsch- und Wahlrecht mit Füßen getreten“ werde. Dies wird als besonders belastend wahrgenommen, wenn Antragstellende nach eigener Einschätzung krankheitsbedingt ohnehin schnell überfordert sind und sich entkräftet fühlen. Als Ausdruck von Verständigungsschwierigkeiten können auch die Hinweise der Antragstellenden verstanden werden, dass es für sie unverständlich ist, warum ihre Anträge abgelehnt wurden.

Als weiteres Hemmnis lassen sich fehlende Kompetenzen und Beratungserfahrung der zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbear-

beiter identifizieren. Hinweis hierauf geben insbesondere die subjektiven Einschätzungen „gescheiterter“ Antragstellerinnen und Antragsteller, falsch beraten worden zu sein. So wurde Antragstellenden zum Beispiel geraten, „einfach zu schreiben, was sie brauchen“, ohne dass sie auf notwendige Unterlagen sowie formelle Vorgaben hingewiesen wurden. Anschließend habe das Amt immer wieder neue Forderungen gestellt und Gründe gefunden, warum der Antrag nicht bewilligt werden könne. Dabei werden lange Phasen der Unklarheit als belastend wahrgenommen. Aufgrund langer Bearbeitungszeiten ist es vorgekommen, dass Budgetnehmerinnen und -nehmer – insbesondere bei Folgeanträgen – selbst in Vorleistung treten mussten, bis ihr Persönliches Budget (wieder-) bewilligt wurde.

**Wunsch nach
Begleitung und
Unterstützung**

Aus den geschilderten Erfahrungen lässt sich zudem eine Verunsicherung der Antragstellenden und ein damit verbundener Wunsch nach Begleitung und Unterstützung ablesen. Ausdruck hiervon sind Beschreibungen wie „Bürokratiedschungel des Sozialleistungsrechts“, der alleine praktisch unmöglich zu durchsteigen sei, sowie die Suche nach einem Ansprechpartner, der einen auf den „richtigen Weg“ begleite und sie dort abhole, wo sie sind. Gewünscht wird auch eine geeignete Anleitung für die Antragstellung. Die Leistungserbringer werden in diesem Kontext zum Teil als Unterstützung, zum Teil aber auch als hemmender Faktor wahrgenommen. In der subjektiven Erfahrung der Budgetnehmerinnen und -nehmer raten einige Leistungserbringer gezielt vom Persönlichen Budget ab, und „schüren Angst vor dem Risiko der Eigenverantwortung“.

**Bedarfsermittlung
kann als
belastend erlebt
werden**

Konflikte scheinen auch im Zusammenhang mit der Bedarfsermittlung zu bestehen. So wurde es im Kontext der Beantragung von Persönlicher Assistenz als belastend bis entwürdigend erlebt, den Hilfebedarf „minutengenau“ auflisten bzw. offenlegen zu müssen und anschließend mit dem Leistungsträger zu „feilschen“, ob eine Unterstützung tatsächlich notwendig ist. Ausdruck hiervon ist auch die Wahrnehmung, dass die eigene Bedarfssituation von der Sachbearbeiterin oder dem Sacharbeiter nicht richtig eingeschätzt wurde – vor allem dann, wenn psychische Beeinträchtigungen vorliegen.

Aus den Schilderungen von Budgetnehmerinnen und -nehmern, die von unproblematischen Antragsprozessen berichten, lassen sich zudem Hinweise auf positive Faktoren gewinnen:

- Von Vorteil scheint eine hohe Qualifikation, ein fester Arbeitsplatz sowie eine gute Ausdrucksfähigkeit der Antragstellerinnen und Antragsteller zu sein. Auch gut informierte Vertreterinnen und Vertreter der Antragstellerinnen und -steller haben leichtere Durchsetzungschancen.
- Positiv kann sich auswirken, wenn die Budgetnehmerinnen und -nehmer Rückhalt bei der Beantragung durch einen Leistungsträger oder einen Leistungserbringer erhalten. Ebenso ist es förderlich, wenn der Leistungsträger bereits Routine im Umgang mit dem Persönlichen Budget hat und es etwa bereits Standards, z. B. bei den Zielvereinbarungen gibt.

- Bei der Beantragung von Assistenzleistungen hilft es, wenn gemeinsam mit einer Beratungsstelle erarbeitete Kalkulationstabellen vorgelegt werden sowie ein einheitlicher Stundenlohn für Assistenzkräfte im Land akzeptiert ist. Hilfreich ist es auch, wenn der Unterstützungsbedarf zum Zeitpunkt des Wechsels in das Persönliche Budget bereits feststeht und nicht noch im Zuge des Antrags verhandelt werden muss.
- Grundsätzlich führen nach außen klar erkennbare körperliche Bedarfe zu weniger Konflikten bei der Bedarfsermittlung als etwa psychische Beeinträchtigungen.
- Im Falle von Persönlicher Assistenz berichten die Budgetnehmerinnen und -nehmer davon, dass es hilfreich ist, wenn es einen örtlichen Anbieter von Assistenzdienstleistungen gibt, der eine gute Alternative zum Arbeitgebermodell darstellt.

**Kaum Probleme
bei der
Handhabung**

Die Ergebnisse der Fokusgruppen deuten darauf hin, dass die alltägliche Handhabung des Budgets überwiegend kein besonderes Problem darstellt. Administrativen Aufwand und manchmal auch psychische Belastung bedeuten allenfalls die Nachweispflichten, bei denen zum Teil das komplette Einkommen und Vermögen offengelegt werden muss. Der Nachweisaufwand erhöht sich zudem, wenn mehrere Träger ins Persönliche Budget eingebunden sind. Hier berichten Budgetnehmerinnen und -nehmer davon, dass separate Abrechnungen an alle beteiligten Träger geschickt werden müssen und sich daher immer wieder die Frage stellt: „An wen muss wann was geschickt werden?“.

**Hohe Zufriedenheit,
vor allem mit
Assistenz**

Die in der schriftlichen Befragung festgestellte Zufriedenheit mit dem Persönlichen Budget spiegelt sich auch in den Erfahrungen wider, von denen Teilnehmende an den Fokusgruppen berichten: Vor allem Assistenznehmerinnen und -nehmer haben den Eindruck, dass sie hierdurch „das größtmögliche Maß an Flexibilität“ für sich erreichen und es ihnen so möglich ist, „ein einigermaßen normales Leben“ zu führen. Dennoch bedeutet das Leben mit Assistenz immer auch, sich in einem Spannungsverhältnis zu befinden: „Man ist Arbeitgeber, man ist Freund und man ist gleichzeitig ein von der Hilfe anderer Abhängiger.“

Budgetnehmerinnen und -nehmer berichten davon, dass sie durch das Persönliche Budget vom „Bittsteller zum freien Entscheider“ wurden, indem etwa Freundinnen und Freunde, die einen in der Freizeit begleiten, nun bezahlt werden können. Auch beschreiben Budgetnehmerinnen und -nehmer, dass sich ihr Wunsch, nicht mehr „auf die vom Amt bestimmte Art der Hilfe“ angewiesen zu sein, erfüllt hat. Selbst wenn Dienstleistungen beim gleichen Anbieter eingekauft werden, von dem zuvor die Sachleistung bezogen wurde, stellt es für Budgetnehmerinnen und -nehmer einen Zugewinn an Selbstbestimmung und Eigenverantwortung dar, nun selbst Rechnungen zu bezahlen.

Kritik der Fokusgruppenteilnehmenden richtet sich eher generell gegen die als zu streng und voraussetzungsreich erlebte Bewilligungs-

praxis von Eingliederungsleistungen, insbesondere dass diese einkommens- und vermögensabhängig gewährt werden. Hiermit seinen viele individuelle Teilhabewünsche, die durch das Wunsch- und Wahlrecht eigentlich garantiert seien, nicht zu realisieren.

3.3 Zusammenfassung

Nutzerinnen und Nutzer

Die Nutzerinnen und Nutzer des Persönlichen Budgets sind im Durchschnitt 38 Jahre alt. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene unter 21 Jahre sowie ältere Menschen über 60 Jahre sind die Ausnahme.

Der überwiegende Teil der Budgetnehmerinnen und -nehmer lebt in einem privaten Haushalt; alleine, mit einem Partner oder einer Partnerin oder mit Familienangehörigen. Der Anteil derer, die in Wohngruppen oder -heimen leben, liegt nur bei 10 Prozent.

Der Anteil der Erwerbstätigen ist mit einem Drittel relativ niedrig. Hier überwiegt die Beschäftigung in WfbM und Integrationsprojekten, nur ein Drittel der Erwerbstätigen geht einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nach.

Die Art der Beeinträchtigung hat keinen zentralen Einfluss auf die Nutzungsmöglichkeiten des Persönlichen Budgets. Zwar hat fast die Hälfte der Budgetnehmerinnen und -nehmer u. a. Bewegungseinschränkungen. Alle anderen Arten von Beeinträchtigungen sind aber in diesem Personenkreis ebenfalls sehr häufig vertreten.

Antrags- und Bewilligungsverfahren

Auf dem Weg zu einem Persönlichen Budget spielen Erstinformation, Beratung über die individuellen Nutzungsoptionen und konkrete Hilfe bei der Antragstellung eine zentrale Rolle. Die ersten Informationen erhalten Budgetnehmerinnen und -nehmer fast gleich häufig von Leistungsträgern, Vereinen oder Verbänden sowie Freunden, Bekannten oder Familienangehörigen. Auch rechtliche Betreuerinnen und Betreuer sowie Leistungserbringer sind noch recht häufige Informationsgeber. Die Medien spielen hingegen bei der Erstinformation eine untergeordnete Rolle.

Die konkrete Beratung im Vorfeld des Antrags findet sehr häufig beim Leistungsträger oder -erbringer statt. Auch Gespräche mit Freunden, Bekannten, Familienangehörigen sowie rechtlichen Betreuerinnen und Betreuern tragen recht häufig dazu bei, Nutzungsmöglichkeiten des Persönlichen Budgets zu konkretisieren. Der Besuch einer Beratungsstelle fand bei einem Fünftel der Budgetnehmerinnen und -nehmer statt.

Bei der konkreten Antragstellung benötigen vier Fünftel aller Budgetnehmerinnen und -nehmer beratende Hilfe, sei es durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsträger oder -erbringer, aus dem privaten Umfeld oder von Vereinen, Verbänden und Beratungsstellen. Nur ein Fünftel stellt den Antrag eigenständig.

Der Bewilligungszeitraum ist sehr unterschiedlich lang und liegt mit einer breiten Streuung um den Durchschnittswert von fünf Monaten. Im Ergebnis haben die Budgetnehmerinnen und -nehmer mehrheitlich den Eindruck, dass ihre Bedarfssituation richtig eingeschätzt und sie ausreichend informiert und beraten wurden. Unzufriedenheit wird am ehesten aufgrund langer Bewilligungszeiträume und der Unklarheit über die Höhe des Budgets geäußert.

Ausgestaltung der Budgets

Ein mittleres Budget (Median) liegt bei etwa 600 Euro pro Monat, Extremwerte reichen an die 15.000 Euro heran.

Zielvereinbarungen liegen in rund 90 Prozent der Fälle vor. Sie legen überwiegend Ziele und Art der Hilfe fest, ohne konkrete Vorgaben über die auszuwählenden Dienstleister zu machen.

Das Persönliche Budget wird überwiegend für Assistenzleistungen verwendet. Diese umfassen Persönliche Assistenten genauso wie Hilfen im Haushalt, Fahrdienste, Hilfe bei Ämtern und Behörden oder Unterstützung bei der Arbeit.

Für die Verwaltung des Budgets wird von zwei Dritteln aller Budgetnehmerinnen und -nehmer eine Hilfe genutzt, und zwar unabhängig von der Art der Beeinträchtigung oder der Höhe des Budgets. Einen finanziellen Extrabetrag für die Verwaltung gibt es allerdings nur in fünf Prozent der Fälle.

Zufriedenheit

Die Zufriedenheit mit dem Persönlichen Budget als alternativer Leistungsform überwiegt. Der Zugewinn an Selbstständigkeit gilt für alle Arten von Beeinträchtigungen und wird besonders von Budgetnehmerinnen und -nehmern der Sozialhilfeträger betont. Dabei gilt: Je höher das Budget ist, desto höher wird auch der Zugewinn an Selbstständigkeit bewertet. Insgesamt wird vor dem Hintergrund der persönlichen Erfahrungen das Budget den Sachleistungen deutlich vorgezogen.

Am schwierigsten wird von den Nutzerinnen und Nutzern der Persönlichen Budgets die Beantragung bzw. Neubewilligung der Hilfe eingeschätzt. Auch hier steigt der Problembefund mit der Höhe der Budgets.

4 Hemmende und förderliche Aspekte bei der Nutzung des Persönlichen Budgets: Expertengespräche und Literaturlauswertung

4.1 Ziel und Vorgehen

Im folgenden Kapitel werden hemmende und förderliche Faktoren für die Akzeptanz und Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets vertiefend betrachtet. Aufbauend auf den Befunden aus der Befragung sollen Antworten auf die nachfolgenden Fragen gegeben werden:

- Welche Erfahrungen wurden von Budgetnehmerinnen und -nehmern, Leistungserbringern und Leistungsträgern mit dem Persönlichen Budget gemacht? Welche Vor- und Nachteile werden aus den jeweiligen Perspektiven gegenüber dem Sachleistungsprinzip gesehen?
- Welche Bedingungen fördern die Realisierung Persönlicher Budgets?
- Welche Hindernisse stehen einer weiteren Verbreitung Persönlicher Budgets entgegen?

Im Einzelnen stützen sich die Ausführungen auf folgende Quellen:

4.1.1 Fachgespräche

Die Fachgespräche mit Expertinnen und Experten ausgewählter Verbände dienen dazu, herauszufinden, wie es um die Akzeptanz Persönlicher Budgets bei Menschen mit Behinderungen sowie bei Leistungserbringern und Leistungsträgern steht und welche Hemmnisse dazu führen, dass diese Leistungsform trotz Eignung nicht gewählt wird. Die Interviewpartner äußern sich in diesen Fachgesprächen als Expertinnen und Experten mit einer bestimmten Perspektive, vertreten jedoch keine offizielle und abgestimmte Position ihres Verbands bzw. ihrer Organisation.

Selbsthilfe- vereine und -verbände

Die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner von Verbänden, die stellvertretend die Perspektive der Menschen mit Behinderungen repräsentieren, folgte der Zielsetzung, eine möglichst große Bandbreite an Behinderungsarten und damit zusammenhängenden typischen Lebenslagen abzubilden, ohne jedoch Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Fachgespräche haben mit Expertinnen und Experten der folgenden Verbände stattgefunden (alphabetische Reihenfolge):

- Bundesverband der Berufsbetreuer/innen e. V.
- Bundesverband Forum selbstbestimmter Assistenz behinderter Menschen e.V.
- Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V.
- Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener (BPE) e.V.
- Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e.V.
- Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e.V.
- Deutscher Schwerhörigenbund e.V.
- Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. - ISL
- Kompetenzzentrum Persönliches Budget des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes e.V.
- LERNEN FÖRDERN - Bundesverband zur Förderung von Menschen mit Lernbehinderungen e.V.

Der Verband Frauenselbsthilfe nach Krebs e.V. wurde auf eigenen Wunsch nicht beteiligt, da das Thema Persönliches Budget für den Verband kaum Relevanz hat.

Im Mittelpunkt der Gespräche standen generelle Einschätzungen zur Bekanntheit und Inanspruchnahme Persönlicher Budgets, Erfahrungen der Budgetnutzerinnen und -nutzer, Gründe für die Nichtnutzung Persönlicher Budgets, regionale Unterschiede sowie möglicher Reformbedarf.

**Leistungs-
erbringer**

Auch bei der Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner auf Seiten der Leistungserbringer wurde ein möglichst breites Spektrum unterschiedlicher Leistungsarten angestrebt. Es wurden Fachgespräche mit Expertinnen und Experten der folgenden Verbände durchgeführt (alphabetische Reihenfolge) – es soll noch einmal hervorgehoben werden, dass sie vor dem Hintergrund ihrer beruflichen Erfahrungen, jedoch nicht stellvertretend für ihre Organisation bzw. Institution Auskunft gegeben haben:

- Arbeitsgemeinschaft „Die Deutschen Berufsförderungswerke e.V.“
- Bodenschwingsche Stiftungen Bethel¹⁹ im Auftrag des Bundesverbandes der evangelischen Behindertenhilfe e.V., stellvertretend für die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Berufsbildungswerke e.V.
- Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V.
- Werkstatt Josefsheim-Bigge, stellvertretend für die Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen e.V.

Ein weiteres Gespräch mit einer Expertin des Zentralverbands des deutschen Handwerks kam aufgrund fehlender Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget auf eigenen Wunsch des Zentralverbands nicht zustande.

Im Rahmen der Fachgespräche mit Expertinnen und Experten der Leistungserbringer wurden die Befragten um eine generelle Einschätzung zum Persönlichen Budget gebeten. Weiterhin waren die praktischen Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget, zukünftige Auswirkungen im jeweiligen Leistungsbereich sowie möglicher Reformbedarf Gegenstand des Gesprächs.

Leistungsträger

Weiterhin wurden Fachgespräche mit Expertinnen und Experten der am Persönlichen Budget beteiligten Leistungsträger durchgeführt, darunter (alphabetische Reihenfolge):

- Bundesagentur für Arbeit
- Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe
- Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
- Deutsche Rentenversicherung Bund
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Städtetag
- GKV-Spitzenverband

¹⁹ Die Stiftung hat selbst vier Projekte zum Persönlichen Budget durchgeführt, darunter das Projekt „PerLe“ (Personenbezogene Unterstützung und Lebensqualität zur Erprobung personenbezogener Budgets im stationären Bereich für Menschen mit geistigen und mehrfachen Behinderungen). Weitere Projekte waren: Projekt Beratungsteam Persönliches Budget, Projekt Kompetenzteam Persönliches Budget, Projekt Alternative Wohnformen mit Hilfe des Trägerübergreifenden Persönlichen Budgets.

Ebenfalls wurde ein Experte der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation – einer Organisation, die sich um übergreifende Angelegenheiten eines Teils der Leistungsträger kümmert – interviewt. Über die Ergebnisse eines Gesprächs mit einem Experten der Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendhilfe, einem freien Zusammenschluss von in der Jugendhilfe tätigen Verbänden, wird nicht eigens berichtet. Der Grund hierfür liegt darin, dass das Persönliche Budget in der Kinder- und Jugendhilfe noch kaum angewendet wird und entsprechend wenige Erfahrungen vorliegen. Auch für die Gespräche mit den Expertinnen und Experten der Leistungsträger gilt, dass sie vor dem Hintergrund ihrer beruflichen Erfahrung, aber nicht stellvertretend für ihre Organisation bzw. Institution Auskunft gegeben haben. Im Rahmen der Gespräche wurden die Ergebnisse aus der Status-quo-Analyse sowie der Budgetnehmerbefragung mit den Leistungsträgern erörtert und Potenziale sowie Probleme des Persönlichen Budgets diskutiert.

4.1.2 Auswertung der Programme zur Modellerprobung und zur Strukturverstärkung sowie der Fachliteratur

Die Modellerprobung „Trägerübergreifende Persönliche Budgets“ (Oktober 2004 bis Juni 2007) wurde umfassend wissenschaftlich untersucht. Aus der wissenschaftlichen Begleitforschung ergeben sich Hinweise auf Motive für die Budgetnutzung sowie Erfahrungen, die mit dem Persönlichen Budget gemacht wurden.

Infolge einer zögerlichen Inanspruchnahme Persönlicher Budgets während der Modellerprobung hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Jahre 2008 bis 2010, begleitend zum Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf das Persönliche Budget am 1. Januar 2008, ein Förderprogramm zur „Struktur-Verstärkung und Verbreitung Persönlicher Budgets“ aufgelegt. Durch Projekte mit verschiedenen Schwerpunkten und für verschiedene Zielgruppen sollte die Umsetzung des Persönlichen Budgets vorangetrieben werden. Insgesamt wurden 30 Modellprojekte bewilligt.²⁰

Die realisierten Projekte reichen von der Einrichtung von Beratungsangeboten (allgemein oder für bestimmten Zielgruppen), gezielter Öffentlichkeitsarbeit, Weiterbildungen, dem Aufbau neuer Angebote und ihrer Finanzierung durch das Persönliche Budget (z. B. Wohnangebote für Personen mit erworbener Hirnschädigung) bis hin zur konzeptionellen Herstellung der Budgetfähigkeit von Leistungen (z. B. Teilhabe am Arbeitsleben in der Werkstatt).

Die vorliegenden Projektberichte aus der Modellerprobung und dem Strukturverstärkungsprogramm wurden daraufhin ausgewertet, welche Hinweise sie zur Akzeptanz des Persönlichen Budgets enthalten (eine detaillierte Aufbereitung befindet sich im Anhang). In diesem Zusammenhang wurde auch aktuelle Forschungsliteratur daraufhin gesichtet, wie dort diskutiert wird, welche Faktoren die Inanspruch-

²⁰ BMAS (2010): Projekte aus dem Förderprogramm „Strukturverstärkung und Verbreitung Persönlicher Budgets“, Bonn/Berlin.

nahme Persönlicher Budgets negativ bzw. positiv beeinflussen, Sie bestätigen viele der Befunde aus den vorgenannten Projektberichten.

4.1.3 Befragung von Trägern im Rahmen einer Prozesskettenanalyse

Im Auftrag des BMAS haben die Steria Mummert Consulting AG und BearingPoint Consulting GmbH zwischen November 2009 und September 2011 eine Prozesskettenanalyse zum trägerübergreifenden Persönlichen Budget durchgeführt. Dabei wurden unter anderem im Rahmen einer Dokumentenanalyse, Experteninterviews, einer Online-Befragung sowie Workshops bestehende Aufgaben, Strukturen und Abläufe im Zusammenhang mit dem Persönlichen Budget untersucht und Verbesserungspotenziale erhoben.

An der Online-Befragung haben insgesamt 194 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit, der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Träger der Sozialhilfe teilgenommen. Aufgrund des parallel durchgeführten Projektes „ProBudget“ fand keine Beteiligung der Gesetzlichen Unfallversicherung statt.

Die Befragungsergebnisse wurden ebenfalls auf Anhaltspunkte für förderliche und hemmende Faktoren analysiert.

4.2 Die Perspektive der Menschen mit Behinderungen

Im ersten Abschnitt in diesem Unterkapitel wird zunächst vorgestellt, welche Hemmnisse auf Seiten der potenziellen Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer aus der Analyse von Fachliteratur und Projektberichten ableitbar sind. Die weiteren Abschnitte beruhen dann auf Ergebnissen der Fachgespräche mit Expertinnen und Experten von Selbsthilfeverbänden.

4.2.1 Auswertung von Literatur und Projektberichten

Der Literatur sowie den Projektberichten zum Förderprogramm „Struktur-Verstärkung und Verbreitung Persönlicher Budgets“ können zahlreiche Anhaltspunkte für hemmende Faktoren entnommen werden, die die potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmer betreffen. Dabei lassen sich drei Arten von Hemmnissen identifizieren (Abbildung):

- Hemmnisse, die Ausdruck von Unsicherheiten und Vorbehalten im Zusammenhang mit der Beantragung bzw. mit der Lebensgestaltung mit dem Persönlichen Budget sind.
- Hemmnisse, die im zu geringen Wissen über das Persönliche Budget begründet sind.
- Hemmnisse, die im Zusammenhang mit den Strukturen und Prozessen der Budgetbeantragung und -verwaltung stehen.

Abbildung 4-1: Hemmende Faktoren auf Seiten der Budgetnehmerinnen und -nehmer



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG.

Auffallend ist, dass Unsicherheiten bzw. Vorbehalte gegenüber dem Persönlichen Budget bei Menschen mit Behinderungen weit verbreitet zu sein scheinen. Typische Sorgen von Menschen mit Behinderungen beziehen sich auf mögliche Verschlechterungen bei den Leistungen, die Befürchtung einer fehlenden Rückkehrmöglichkeit zur Sachleistungsform und einen vermeintlich hohen Antrags- und Verwaltungsaufwand.

Der schnelleren Verbreitung des Persönlichen Budgets steht außerdem entgegen, dass das konkrete Wissen über diese Option der Leistungsform noch nicht im erforderlichen Maße vorhanden ist. Bei den potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmern betrifft dies die generelle Unkenntnis dieses Instruments, aber auch die nicht ausreichende Kenntnis über Beratungsmöglichkeiten, Antragswege und die Möglichkeiten der Budgetnutzung und -verwaltung.

Schließlich finden sich auch Hemmnisse, die mit den gegebenen Strukturen und Prozessen zusammenhängen. Budgetnehmerinnen und -nehmer werden mit einem ihnen zuvor nicht bekannten Verwaltungsaufwand konfrontiert. Gleichzeitig sind für sie die organisatorischen und verwaltungstechnischen Abläufe nicht immer transparent. Zudem kommen die Vorteile des Persönlichen Budgets oftmals nicht voll zur Geltung, wenn es an alternativen Leistungsangeboten fehlt oder die Entscheidungsspielräume zur Budgetnutzung zu stark eingeengt sind.

Viele dieser Aspekte der Akzeptanz spiegeln sich auch in den geführten Expertengesprächen mit den Verbänden der Menschen mit Behinderungen wider.

4.2.2 Fachgespräche mit Expertinnen und Experten der Selbsthilfe

4.2.2.1 Bekanntheit des Persönlichen Budgets

In den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten wurde deutlich, dass die geringe Bekanntheit des Persönlichen Budgets als eines der Hindernisse wahrgenommen wird, das einer stärkeren Verbreitung Persönlicher Budgets entgegen steht. Während das Persönliche Budget nach Einschätzung einiger Expertinnen und Experten als neue Leistungsform an sich noch nicht ausreichend bekannt ist, sehen andere das Problem eher darin, dass es potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmern an Informationen fehle, was das Persönliche Budget für ihre konkrete Lebenssituation bedeuten könnte. Daher würde oft nicht in Betracht gezogen, dass sich das Persönliche Budget für sie selbst eignen könnte.

Gewünscht werden daher zum Beispiel regionale Kommunikationsplattformen, auf denen sich potenzielle und tatsächliche Budgetnutzerinnen und -nutzer und ggf. deren Angehörige unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Lebenssituation und ihres individuellen Hilfebedarfs über Einsatzmöglichkeiten Persönlicher Budgets austauschen können.

4.2.2.2 Beratung und Unterstützung

**Hoher
Beratungsbedarf
bei lückenhafter
Beratungs-
infrastruktur**

Ein immer wiederkehrendes Thema in den Fachgesprächen mit den Expertinnen und Experten von Verbänden der Menschen mit Behinderungen waren die unzureichenden Beratungsmöglichkeiten zum Persönlichen Budget. Unter den Budgetnehmerinnen und -nehmern bestehe ein umfassender Beratungs- und Unterstützungsbedarf vor sowie während der Antragstellung. Dieser betreffe sowohl Fragen der Beantragung sowie der Bedarfsfeststellung und -begründung als auch inhaltliche Fragen zur Ausgestaltung der Budgets. Die Unterstützung durch die Angehörigen stelle dann eine wichtige Ressource dar, die aber nicht allen Budgetinteressierten zur Verfügung stehe.

Auch unabhängig vom Persönlichen Budget wird bei den Unterstützungssuchenden ein hoher Beratungsbedarf wahrgenommen. Oftmals fehle es auf Seiten der Leistungsträger an guter, empathischer Beratung dazu, auf welche Leistungen überhaupt Anspruch bestehe sowie welche alternativen Leistungsangebote genutzt werden können. Erst danach stelle sich die Frage, ob sich für eine bestimmte Bedarfssituation ein Persönliches Budget eignen würde.

Aus Sicht der Expertinnen und Experten kann der bestehende Beratungsbedarf bislang nicht durch die Beratungsinfrastruktur der Gemeinsamen Servicestellen, Vereine und Verbände gedeckt werden. Damit mehr Menschen das Persönliche Budget nutzen können, sei es daher wichtig, insbesondere unabhängige Beratungsstrukturen zu

stärken und finanziell langfristig abzusichern, sowie eine Vernetzung der Beratungsstellen untereinander zu fördern.

Eine als Pflichtleistung zu finanzierende, umfassende und neutrale Beratung und Unterstützung wird als Grundvoraussetzung dafür angesehen, dass alle Menschen mit Behinderungen als gleichberechtigte Partner gegenüber den Rehabilitationsträgern am Antrags- und Verhandlungsprozess teilnehmen können.

4.2.2.3 Budgetassistenz

Von einigen Expertinnen und Experten wurde auch die aus ihrer Sicht mangelhafte Finanzierung einer bedarfsgerechten Budgetunterstützung als häufiges Hemmnis genannt. So sei zum Beispiel für Menschen mit komplexem Hilfebedarf, geistigen oder Lernbehinderungen, eine Budgetunterstützung vorzusehen, weil sie ansonsten faktisch von der Nutzung des Persönlichen Budgets ausgeschlossen würden. Die notwendige Budgetassistenz beziehe sich sowohl auf die administrative Verwaltung als auch die inhaltliche Gestaltung der Budgets. Sie stelle keinen Widerspruch zum Ziel der stärkeren Selbstbestimmung durch das Persönliche Budget dar, sondern erweitere die Handlungsspielräume der Budgetnehmerinnen und -nehmer sowie ggf. ihrer Angehörigen und Betreuer unter den gegebenen persönlichen Bedingungen. So betont etwa der befragte Experte von Bundesverband der körper- und mehrfachbehinderten Menschen, dass es solche Unterstützungsleistungen auch im Sachleistungssystem gäbe (bei der Freizeitgestaltung, der Geldverwaltung etc.) und der Anspruch daher übertragbar sei.

4.2.2.4 Unsicherheiten

Ein weiteres Hemmnis kann auch Verunsicherung insbesondere bei Menschen mit geistigen Behinderungen oder Lernbehinderungen und ihren Angehörigen sein. Zum Teil fehle es an Mut, um mit dem Persönlichen Budget mehr Verantwortung für das eigene Leben zu übernehmen. Dies wurde in Fachgesprächen erörtert und hierauf deuten auch die Erfahrungen aus den Projekten zur Strukturverstärkung hin. So würden gut bekannte Unterstützungspfade wie der Besuch einer Werkstatt für behinderte Menschen zum Teil anderen, flexibleren Lösungen vorgezogen. Die Bereitschaft zur Erprobung neuer Wege wird in einigen Projekten als relativ gering wahrgenommen. Hier dürften vor allem der geregelte Zugang zu den Werkstätten, die gute soziale Absicherung sowie die Fahrdienste eine Rolle spielen, die von den Angehörigen als Entlastung gesehen werden. Bei manchen Eltern bestehe darüber hinaus Angst und Unsicherheit darüber, ob sich ihre Kinder außerhalb von Einrichtungen zurechtfinden und in einem Betrieb gut behandelt werden.²¹

21 Projekt „Berufsstart fo(e)rdernd“ (Wegweiser e.V., Waren), Projekt „Individuelle Wege in der Arbeitsmarkt“ (Ohne Barrieren, Rostock), Projekt „InDiPro“ (Deutsch-Israelischer Verein für Rehabilitation, Gießen).

4.2.2.5 Beantragung des Persönliches Budgets

Im Rahmen der Fachgespräche wurde darüber berichtet, dass sich der Antragsprozess inzwischen besser eingespielt habe. Während Antragstellende bei den Leistungsträgern vor einigen Jahren noch eine große Unsicherheit, wenn nicht sogar eine ablehnende Haltung zum Persönlichen Budget erlebten, seien diese mittlerweile routinierter und offener geworden.

Beantragung ist oft konflikthaft

Dennoch betonen einige Gesprächspartnerinnen und -partner, dass sich die konkrete Beantragung Persönlicher Budgets in der Praxis nach wie vor oftmals als konflikthaft herausstellt, sodass die zunächst hohen Erwartungen an das Persönliche Budget mittlerweile in Enttäuschung umgeschlagen seien. Einige Leistungsträger würden weiterhin behaupten, dass es das Persönliche Budget bei ihnen gar nicht gäbe, oder Interessenten würden dazu überredet, sich doch für die Sachleistung zu entscheiden.

Wiederkehrend entsteht der Eindruck, dass Probleme, die bereits im Sachleistungssystem bestehen, bei der Beantragung eines Persönlichen Budgets offengelegt werden und verschärfen.

Bedarfsfeststellung und Budgetfestsetzung

Bedarfsfeststellung ist zu intransparent

Aus der Erfahrung der befragten Expertinnen und Experten liegt ein zentraler Grundkonflikt zwischen Leistungsträgern und Leistungsberechtigten in der Frage der Feststellung des Unterstützungsbedarfs und seiner Übersetzung in eine bedarfsgerechte Budgethöhe. Dieses Verfahren sei intransparent und für die Antragstellenden und ihre Angehörigen nur schwierig nachzuvollziehen. Die Unsicherheit darüber, mit welcher Budgethöhe am Ende zu rechnen sei, wird als weiteres Hemmnis wahrgenommen, überhaupt ein Persönliches Budget zu beantragen.

Von Konflikten bei der Bedarfsfeststellung wird zum Beispiel in Bezug auf die Kosten einer Begleitperson berichtet. Diese Kosten würden häufig nicht ins Budget eingerechnet, obwohl diese Bedarfe laut Eingliederungshilfe-Verordnung²² zu berücksichtigen seien.

Problematisch scheint auch die Festsetzung des Stundenlohns für Persönliche Assistentinnen und Assistenten zu sein. Dabei würden die Sozialleistungsträger zum Teil nicht berücksichtigen, dass Menschen mit Assistenzbedarf nur Persönliche Assistentinnen und Assistenten finden können, wenn das Budget ausreichend hoch bemessen sei, damit sie arbeitsmarktgerechte Löhne zahlen können.

Menschen mit psychischen Erkrankungen falle es besonders schwer, mit dem Leistungsträger über ein bedarfsgerechtes und ausreichend flexibles Persönliches Budget zu verhandeln. Grundsätzlich biete das Persönliche Budget für die Betroffenen ein erhebliches Potenzial, da jede seelische Beeinträchtigung anders sei. Durch das Persönliche

²² Verordnung nach § 60 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Eingliederungshilfe-Verordnung).

Budget würden diese Menschen in die Lage versetzt, sich „ihre eigene Tagesstätte zu schaffen“, anstatt auf pauschalierte Angebote zurückgreifen zu müssen. Vor allem „unorthodoxe Wünsche“ außerhalb von Fachleistungen seien für das Wohlbefinden besonders wichtig und könnten Veränderungen bewirken. Voraussetzung für diese positive Wirkung sei jedoch ein Persönliches Budget, das auch tatsächlich flexibel je nach Bedarf und Gesundheitszustand eingesetzt werden könne. Hierauf würden sich viele Träger jedoch nicht einlassen. Um Unklarheiten darüber zu vermeiden, was mit dem Persönlichen Budget finanziert werden könne und was nicht, sollten budgetfähige Leistungen der Träger daher eindeutiger definiert und nicht nur mit dem auslegbaren Begriff der „Leistungen zur Teilhabe“ beschrieben werden.

Im Kontext der Beantragung von Eingliederungsleistungen der Sozialhilfe wurde von Gesprächspartnern auch auf grundlegende Unterschiede zwischen dem SGB XII (Sozialhilfe) und dem SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) hingewiesen. Während das SGB IX auf Integration, Teilhabe und Nachteilsausgleiche abziele, sei das SGB XII als Recht der öffentlichen Fürsorge durch temporäre Unterstützung, Einkommens- und Vermögensprüfung sowie eine zurückhaltende Leistungsbewilligung geprägt. Dies beeinträchtigt die Funktion des Sozialamts als Kostenträger für auf langfristigen Bedarf ausgelegte Leistungen der Eingliederungshilfe.

Bedarfsfeststellung entspricht nicht der Lebensrealität

Das Verfahren der Bedarfsfeststellung wurde im Rahmen der Fachgespräche zum Teil auch grundsätzlich infrage gestellt. So würden die angewendeten Verfahren der Bedarfsfeststellung der Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen nicht gerecht und seien zum Teil entwürdigend. Gutachter könnten nur bedingt beurteilen, welcher Hilfebedarf tatsächlich bestehe. Notwendig sei eine Vertrauenskultur zwischen Leistungsträgern und Nutzerinnen und Nutzern Persönlicher Budgets, die es ihnen ermögliche, ihren wahren Assistenzbedarf mitzuteilen, ohne befürchten zu müssen, dass der Leistungsträger den Bedarf „herunterhandelt“ und unterstelle, dass Leistungen im Übermaß verlangt werden.

Kritik wird auch daran geäußert, dass der Leistungsträger selbst die Bedarfsfeststellung und Leistungsbewilligung vornimmt. Diese Aufgabe sollte von einer unabhängigen Stelle übernommen werden.

Kostendeckelung und Mehrkostenvorbehalt

Zu Konflikten bei der Beantragung Persönlicher Budgets führe in der Praxis auch das Prinzip der Kostendeckelung, das vorschreibt, dass „die Höhe des Persönlichen Budgets die Kosten aller bisher individuell festgestellten, ohne das Persönliche Budget zu erbringenden Leistungen nicht überschreiten“ soll (§ 17 Abs. 3) sowie der Mehrkostenvorbehalt. Demnach sind die Sozialhilfeträger zwar dazu angehalten, den „Wünschen der Leistungsberechtigten, die sich auf die Gestaltung der Leistungen richten“ zu entsprechen. Wünsche, deren Erfüllung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden wären, können jedoch abgelehnt werden (§ 9 SGB XII).

Beide Prinzipien würden bei der Ermittlung der Budgethöhe Fragen und Widersprüche aufwerfen. Für viele Leistungen gäbe es keine Alternativen, die als Vergleichsmaßstab genutzt werden könnten. Es wurde davon berichtet, dass es für die Durchsetzung von Leistungsansprüchen im Rahmen der Beantragung eines Persönlichen Budgets vorteilhaft sei, wenn zuvor Sachleistungen bezogen wurden, da hiermit eine Berechnungsgrundlage gegeben sei.

Der Mehrkostenvorbehalt könne zu Spannungen führen, wenn die Umstellung der Unterstützung auf ein Persönliches Budget mit einem höheren Bedarf im Vergleich zur bisherigen Situation einhergehe, etwa wenn ein stationäres in ein ambulantes Betreuungsverhältnis umgewandelt werden soll.

Zeitliche Befristung und Nachweispflichten

Kritik wird auch an zu engen zeitlichen Befristungen des Persönlichen Budgets geäußert, die im Gegensatz zum langfristigen Charakter einer Behinderung stehen. Jede Befristung führe zu neuen Aushandlungs- und Begründungsprozessen und rücke die Leistungsempfänger erneut in die Situation der Bittsteller.

Konfliktträchtig ist aus Sicht der Expertinnen und Experten zum Teil auch die Nachweiserbringung über den Einsatz des Budgets, deren Detaillierung und Häufigkeit gesetzlich nicht eindeutig geregelt ist. Es wird bemängelt, dass Budgetnehmerinnen und -nehmer u. a. dazu verpflichtet würden, ihre finanzielle Situation anhand vollständiger Kontoauszüge offen zu legen.²³

4.2.2.6 Planung, Steuerung und Qualitätsrichtlinien

Die Umsetzung des Persönlichen Budgets scheitert aus Sicht der Expertinnen und Expertin auch daran, dass die Leistungsform Persönliches Budget mit den Planungs- und Steuerungsprinzipien oder Qualitätsrichtlinien der verschiedenen Leistungsrechte kollidiert.

Planung und Steuerung

Aus Erfahrung der Expertinnen und Experten seien die Leistungserbringer vielfach noch nicht bereit, flexiblere Leistungsangebote zu schaffen und sich auf die veränderten Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen einzustellen. Das Persönliche Budget lasse sich jedoch nur realisieren, wenn die Leistungsträger auch tatsächlich mehr Freiheit und Selbstbestimmung mit diesem Instrument zulassen und vom Steuerungs- und Planungsgedanken in seiner bisherigen Form Abstand nehmen.

Kritisiert wird, dass die Zielvereinbarungen, die beim Abschluss eines Persönlichen Budgets zwischen Leistungsträger und Budgetnehmerin

²³ Siehe hierzu ausführlich: Lück, U. (2011): Selbstbestimmt Leben – 5 Jahre Erfahrungen mit dem „Persönlichen Budget“. Der Kampf um das persönliche Geld ist hart, aber er lohnt sich! Im Internet verfügbar unter: http://www.dvfr.de/fileadmin/download/Veranstaltungen/110630_Umsetzung_der_BRK/WS_8_L_%C3%BCck.pdf

bzw. Budgetnehmer geschlossen werden, häufig zu streng formuliert seien, sodass das Persönliche Budget keine wirklichen Spielräume verschaffe. Einige Leistungsträger würden gezielt versuchen, Persönliche Budgets dergestalt zu bewilligen, dass möglichst viel Sachleistungslogik bewahrt bleibt. Dies geschehe, indem enge Zweckbindungen und Fachkraft- oder Fachleistungsquoten festgelegt und Abtretungserklärungen sowie umfangreiche Nachweispflichten vereinbart werden. Geeignete Zielvereinbarungen sollten dagegen echte Ziele umfassen und keine konkreten Maßnahmen festschreiben. Grundsätzlich hätten Zielvereinbarungen als wesentlicher Bestandteil des Persönlichen Budgets das Potenzial, zu einem wirklichen innovativen Steuerungsinstrument zu werden, das die Einzigartigkeit der Person und ihrer Lebenssituation berücksichtigt.²⁴

Qualitätsvorgabe und Versorgungsverträge

Als strukturelle Hemmnisse für eine intensivere Nutzung Persönlicher Budgets wurden zudem gesetzliche Regelungen zur Qualität der Leistungserbringung sowie die damit einhergehenden versorgungsvertraglich gebundenen Angebote der Leistungserbringer identifiziert. Diese Prinzipien würden oftmals einer freien Umsetzung des Persönlichen Budgets nach den Vorstellungen der Budgetnehmerinnen und -nehmer entgegenstehen. Dabei seien die Budgetnehmerinnen und -nehmer selbst am stärksten an der Qualität der erbrachten Leistungen interessiert. Bislang würden die Möglichkeiten, die Zielvereinbarungen als Instrument der Qualitätssicherung zu nutzen, jedoch noch unzureichend genutzt.

Fehlende Anreize der Leistungsträger

Als weiteres Problem wurde in den Fachgesprächen thematisiert, dass die Leistungsträger oftmals kein Interesse daran hätten, Persönliche Budgets zu bewilligen. Im Bereich Qualifizierung und Ausbildung bestünden beispielsweise Anreize, die Leistungsberechtigten in die durch Leistungsverträge bereits eingekauften Maßnahmen zu vermitteln. Daher werde Budgetinteressierten gesagt, dass die angebotenen Pakete bereits so individuell seien, dass das Persönliche Budget keine Vorteile, sondern nur erheblichen Abrechnungsaufwand bringe. Dies habe zur Folge, dass Persönliche Budgets nur selten beantragt würden und Anträge selten erfolgreich seien.

Ausschluss von Pflegeleistungen

Als Hindernis für eine erfolgreichere Verbreitung des Persönlichen Budgets sehen vor allem die Expertinnen und Experten aus Verbänden von Menschen mit Assistenzbedarf, dass Pflegeleistungen bei häuslicher Pflege nicht als Geldleistungen in das Persönliche Budget integriert werden können.

²⁴ Ausführlich zu dieser Problematik siehe: Schäfers, M. (2009): Wie man aus einem Persönlichen Budget eine verdeckte Sachleistung macht. In: Teilhabe 4/2009, Jg. 48.

Als Grund für den Ausschluss dieser Leistungen werden die von den Pflegekassen erwarteten Ausgabensteigerungen benannt, wenn mehr Menschen anstelle des Pflegegeldes in Höhe von 235 Euro (Pflegestufe I) bis 700 Euro pro Monat (Pflegestufe III) Leistungen für ein Persönliches Budget bis zur Höhe der Sachleistungsbeträge von 450 Euro (Pflegestufe I) bis 1.150 Euro (Pflegestufe III) pro Monat beantragen würden.²⁵

4.2.2.7 Trägerübergreifende Zusammenarbeit

Erhebliche Defizite werden im Zusammenspiel der Leistungsträger gesehen. Anstelle der mit dem Persönlichen Budget verbundenen Möglichkeiten einer Komplexleistung würden die Träger weiterhin an einer kleinteiligen Bewilligungs- und Abrechnungspraxis festhalten. Auch sei es hinderlich, dass jeder Leistungsträger seine eigenen Merkblätter und Verfahrensvorschriften zum Persönlichen Budget verwende.

4.2.2.8 Persönliches Budget und gesetzliche Betreuung

Gesetzliche Betreuerinnen und Betreuer nehmen eine doppelte Funktion ein: Einerseits sind sie Vertreter der Interessen von Menschen mit Behinderungen, andererseits sind sie bezahlte Dienstleister. Diese Doppelfunktion ist auch prägend für die Einstellungen zum Persönlichen Budget.

Auch wenn das Persönliche Budget grundsätzlich im Interesse der Berufsbetreuerinnen und -betreuer ist, so gibt es in der Praxis eine Reihe von Hemmnissen, die dazu führen, dass nur selten Persönliche Budgets für die Klienten beantragt werden und dieses Instrument für die 1,3 Millionen gesetzlich betreuten Menschen kaum ausgeschöpft wird.

Budget ist für Betreuer mit Unsicherheiten verbunden

Diese Hemmnisse wurden in einer Studie der Hochschule für angewandte Wissenschaften HAW-Hamburg mittels einer Befragung unter Berufsbetreuerinnen und -betreuer empirisch untersucht.²⁶ Nach den Studienergebnissen liegen Hemmschwellen insbesondere darin, dass die Betreuerinnen und Betreuer mehrheitlich keine Vergütung für Beratung und Begleitung des Persönlichen Budgets erhalten. Gleichzeitig bedeute das Persönliche Budget einen hohen zusätzlichen Aufwand von 7 bis 16 Stunden je Budgetnehmerin oder -nehmer pro Monat.²⁷ „Die Inanspruchnahme eines Persönlichen Budgets bringt mit sich, dass regelmäßig mehr rechtliche Angelegenheiten zu besorgen sind als bei der Inanspruchnahme im Sach- und Dienstleistungssystem des Sozialleistungsträgers. (...) Die Pauscha-

²⁵ §§ 36, 37 SGB XI.

²⁶ Langer, A. (2012): Behinderungen bei der Beantragung, Bewilligung und Durchführung des Persönlichen Budgets für Menschen im Kontext rechtlicher Betreuung. Endbericht wissenschaftliche Begleitung. Befragung der Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuer im Projekt „Beratungs- und Clearingstelle Persönliches Budget“ Bundesverband der Berufsbetreuer/innen e.V. (BdB), Hamburg. Die Befragungsergebnisse beruhen auf insgesamt 151 auswertbaren Fragebögen. Im Durchschnitt werden 40 Klienten betreut. Im Durchschnitt haben die Betreuenden 10,6 Jahre Berufserfahrung.

²⁷ Langer (2012), S. 81.

lierung der Vergütung von Betreuerinnen und Betreuern nach § 5 VBVG führt aber dazu, dass dieser Mehraufwand nicht mit einer erhöhten Vergütung verbunden ist.“²⁸

Problematisch sind laut der Hamburger Studie zudem unklare Rahmenbedingungen für die Budgetbeantragung, die sich in nicht klar definierten Zuständigkeiten, Ansprechpartnern und Verfahrensweisen äußern. Zudem müssten die Betreuenden durch das Persönliche Budget im Auftrag ihrer Klienten verstärkt die Leistungserbringung koordinieren und kontrollieren, während ihnen hierfür Informationen sowie Standards und unterstützende Verfahren zur Qualitätssicherung fehlten.

Unsicherheiten bestünden auch hinsichtlich der Frage, ob Betreuungspersonen für die Persönlichen Budgets ihrer Klienten auch die Budgetassistenz übernehmen dürfen, oder ob dies ein unzulässiges In-Sich-Geschäft darstelle, bei dem die Betreuungsperson bei sich selbst Leistungen einkauft.

Wer bereits Erfahrungen hat, schätzt Budget besser ein

Immerhin 31 Prozent der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer halten das Persönliche Budget für nur begrenzt nützlich. Dabei zeigt sich jedoch, dass Betreuende, die bereits Erfahrungen mit Persönlichen Budgets haben, den Nutzen deutlich besser bewerten. Auch schätzen diejenigen, die noch nie ein Persönliches Budget durchgeführt haben, „den Beratungsbedarf bezüglich der Klienten (...) höher und komplexer ein, als es dann tatsächlich der Fall ist.“²⁹

Die Zahl der durch Betreuungspersonen realisierten Persönlichen Budgets verweist zudem darauf, dass sie im stationären Kontext seltener realisiert werden als wenn Klienten ambulante Leistungen beziehen. Gründe hierfür könnten sein, dass Betreuende hier den Aufwand besonders hoch einschätzen sowie ein höheres Risiko der Ablehnung im Bewilligungsverfahren vermutet wird. Zudem ist in diesem Kontext besondere Initiative der Betreuenden oder der Leistungsträger erforderlich, während im ambulanten Kontext die Initiative zur Beantragung eines Budgets auch vom Klienten ausgeht.

4.2.2.9 Zukünftiges Nutzungspotenzial

Hinsichtlich des zukünftigen Nutzungspotenzials unterscheiden sich die Einschätzungen zwischen den verschiedenen Expertinnen und Experten zum Teil recht deutlich:

Budget sollte Regelfall sein

Nach Auffassung der Vertreterin des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes besitzt das Persönliche Budget grundsätzlich ein erhebliches Potenzial um für alle Menschen mit Behinderungen – unabhängig von Art und Schwere der Behinderung – mehr Selbstbestimmung zu realisieren. Diese Leistungsform sollte daher zukünftig zum Regelfall werden.

²⁸ Welti (2009).

²⁹ Langer (2012), S. 63.

**Budget wird
Randerscheinung
bleiben**

Expertinnen und Experten anderer Verbände erwarten dagegen, dass das Persönliche Budget auch unter erleichterten Rahmenbedingungen eher eine Randerscheinung bleiben wird, weil es mehrheitlich zu aufwändig in der Umsetzung sei. In den Fällen, wo Leistungsberechtigte ihr Wunsch- und Wahlrecht innerhalb der vorhandenen Sachleistungen nicht realisieren können, sei das Persönliche Budget jedoch ein wirksames und starkes Instrument für mehr Selbstbestimmung.

Nach Einschätzung der Fachgesprächspartner vom Blinden- und Sehbehindertenverband sowie vom Deutschen Schwerhörigenbund bleibt das Persönliche Budget auch weiterhin ein Instrument für den Einzelfall. Diese Einschätzung begründet sich vor allem darauf, dass das bestehe Sachleistungssystem bereits heute als relativ flexibel (z. B. Blindengeld³⁰, Gehörlosengeld,³¹ Arbeits- oder Schulassistenten) wahrgenommen wird, und dass sich der Unterstützungsbedarf häufig auf Einmalleistungen (Hilfsmittel) beschränkt, die im Regelfall nicht als budgetfähig angesehen werden. Die Gründe für eine vergleichsweise geringe Inanspruchnahme liegen aus der Perspektive der Expertinnen und Experten somit weniger in der konkreten Ausgestaltung des Persönlichen Budgets, sondern vielmehr im fehlenden Zusatznutzen für die Zielgruppe.

**Hohes Potenzial
bei gesetzlich
Betreuten**

Nach Auffassung des Experten vom Bundesverband der Berufsbetreuer entspricht das Persönliche Budget dem Ziel der Betreuung, die darauf abzielt, „die Angelegenheiten der betreuten Personen so zu besorgen, dass es ihrem Wohl und im Rahmen ihrer Fähigkeiten ihren eigenen Wünschen und Vorstellungen entspricht sowie der Krankheit oder Behinderung des Betreuten entgegenzuwirken und ihre Folgen zu mildern“ (§ 1901 Abs. 2 und 4 BGB). Damit hat die rechtliche Betreuung Ziele, die denjenigen der Leistungen zur Teilhabe und des Persönlichen Budgets entsprechen.³² Damit ist – unter geeigneten Rahmenbedingungen – grundsätzlich von einem hohen Potenzial für eine stärkere Nutzung Persönlicher Budgets im Betreuungskontext auszugehen.

Der Experte von der Bundesvereinigung Lebenshilfe unterstreicht, dass letztlich nicht die Zahl der Persönlichen Budgets entscheidend sei, sondern dass sich die Behindertenhilfe zunehmend von einer maßnahmen- zu einer personenzentrierten Unterstützung entwickle, die die individuellen Fähigkeiten, die Bedürfnisse und die Selbstbestimmung der zu unterstützenden Person in den Mittelpunkt rücke.

30 In den meisten Bundesländern erhalten blinde oder hochgradig sehbehinderte Menschen ein Blindengeld, das zum Ausgleich blindheitsbedingter Mehraufwendungen bestimmt ist. Die Höhe der Leistung weicht in den einzelnen Bundesländern allerdings stark voneinander ab. Im Unterschied zum Persönlichen Budget handelt es sich beim Blindengeld um eine pauschale Geldleistung, die ohne Verwendungsnachweise den Anspruchsberechtigten zur freien Verwendung offen steht. Im Gegensatz zu vielen Eingliederungsleistungen der Sozialhilfe wird das Blindengeld zudem unabhängig von Einkommen und Vermögen gewährt. Damit steht Menschen mit Sehbehinderungen bereits ohne Persönliches Budget eine Geldleistung zur Verfügung, die ihnen einen relativ flexiblen Mitteleinsatz erlaubt.

31 In einigen Bundesländern (z.B. Berlin, Brandenburg, NRW, Sachsen, Sachsen-Anhalt) wird Gehörlosengeld gewährt, das ähnliche Konditionen aufweist wie das Landesblindengeld. Auch durch das Gehörlosengeld sollen behinderungsbedingte Mehraufwendungen pauschal abgegolten werden. Die Höhe ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich.

32 Welti, F. (2009): Budgetassistenz und rechtliche Betreuung. Gutachten und Regelungsvorschlag im Auftrag des Bundesverbands der Berufsbetreuer/innen.

Diese könne unter den entsprechenden Rahmenbedingungen auch mit Sachleistungen erreicht werden. Was zähle, sei die Wirkung der Unterstützung für den Einzelnen, nicht die Art und Weise wie sie abgerechnet werde. Das Persönliche Budget sei in diesem Sinne eher Mittel zum Zweck, um direkt – durch aktive Nutzung des Instruments – oder indirekt – durch die angestoßenen Veränderungen in der Leistungsbewilligung oder -erbringung – mehr Personenzentrierung in der Behindertenhilfe zu erreichen.

Auch nach Einschätzung des Experten der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. liegt die Stärke des Persönlichen Budgets insbesondere darin, dass mehr ambulante Teilhabelösungen realisiert werden, die tatsächlich den Wünschen der Menschen mit Behinderungen entsprechen. Im Vergleich zu stationären Angeboten seien ambulante Hilfen weiterhin unterfinanziert. Das Persönliche Budget wird als wichtiges Instrument wahrgenommen, damit sich die Angebotslandschaft zunehmend in Richtung ambulanter Angebote weiterentwickeln könne.

4.3 Die Perspektive der Leistungserbringung

4.3.1 Auswertung von Literatur und Projektberichten

Die Auswertung der einschlägigen Literatur und der Projektberichte aus dem Strukturverstärkungsprogramm zeigt, dass es auch bei den Leistungserbringern Hemmnisse gibt, die im Zusammenhang mit **Unsicherheiten, Erfahrungen und Kompetenzen** sowie **Prozessen und Strukturen** stehen.

Abbildung 4-2: Hemmende Faktoren auf Seiten der Leistungserbringer



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG.

Demnach befürchten die Leistungserbringer, dass sich aus dem Persönlichen Budget neue Konkurrenzsituationen, eine schlechtere Be-

zahlung aufgrund der limitierten Budgethöhen und eine verschlechterte Planbarkeit der eigenen Angebote ergeben. Es fehle ihnen an Routine im Umgang mit dem Persönlichen Budget und es herrsche zum Teil Unklarheit über Verfahrensabläufe, wie im eigenen Betrieb Sachleistungen und Budgetleistungen gehandhabt werden können. Weiterhin würden Konzepte fehlen, Leistungen „budgetfähig“ zu gestalten. Deutlich wird, dass Leistungserbringer in der Regel ihre Arbeitsweise neu organisieren müssen, wenn sie der Flexibilität der neuen Leistungsform gerecht werden wollen.

Diese Aspekte der Akzeptanz konnten in den Fachgesprächen mit den Verbänden der Leistungserbringer vertieft werden.

4.3.2 Fachgespräche mit Expertinnen und Experten der Leistungserbringer

4.3.2.1 Kontroll- und Steuerungsprinzipien der Behindertenhilfe

In den Gesprächen mit Expertinnen und Experten der Leistungserbringer wurde ein zwiespältiges Verhältnis zum Persönlichen Budget deutlich: Dieses scheint geprägt zu sein durch fachliche Zustimmung zu den Zielsetzungen dieses Instruments bei gleichzeitiger Verunsicherung über die ökonomischen Konsequenzen.

Diese Ambivalenz wurde von einem Gesprächspartner besonders pointiert beschrieben: Das Persönliche Budget sei eindeutig im Interesse der Träger. Es stelle die logische und konsequente Weiterverfolgung der Paradigmen von Selbstbestimmung, Teilhabe und Inklusion dar.³³ Aus wirtschaftlicher Sicht erweise sich das Persönliche Budget jedoch insbesondere für etablierte Anbieter gegenüber dem bisherigen institutionell geprägten Leistungssystem als nachteilig. Daher sei die Einführung Persönlicher Budgets eine Provokation für die Leistungserbringer gewesen.

Gründe hierfür liegen aus Expertensicht insbesondere darin, dass die Leistungserbringer mit einer zunehmenden Verbreitung Persönlicher Budgets den Verlust bisheriger Auslastungssicherheiten zu befürchten hätten. Zudem würden sie sich durch das Persönliche Budget erstmals individuell festgesetzten Geldleistungen gegenüber sehen, während die bisherigen Mischkalkulationen der Einrichtungen auf pauschalen Leistungsentgelten beruhen. Gerade Anbieter stationärer Leistungen hätten die Sorge, dass sie Leistungsentgelte verlieren, wenn die Budgetnehmerinnen und -nehmer nicht die Komplexleistung beziehen, sondern ihre Unterstützung individuell über mehrere Anbieter zusammenstellen.

Ein weiteres Hemmnis für eine schnellere Verbreitung Persönlicher Budgets liegt aus Perspektive der Leistungserbringer darin, dass das System der Behindertenhilfe noch nicht auf das Persönliche Budget

³³ Siehe auch: Roos-Pfeiffer, W. (2010): Persönliches Budget – das bleibt spannend! Projekte in Bethel und Perspektiven für eine teilhabeorientierte Eingliederungshilfe. In: Conty, M., Sauer, M. (Hrsg.) (2010): Behindertenhilfe entwickeln. Fachliche Perspektiven und Unternehmerische Herausforderungen, Bethel- Verlag.

eingestellt sei. Das System sei weiterhin stark „planwirtschaftlich“ geprägt, indem der Staat Einrichtungen und Angebote nach Bedarfsplan finanziere. Die Leistungsträger würden weiter an diesen Kontroll- und Steuerungsprinzipien festhalten, die jedoch dem Gedanken der Eigenverantwortung, wie er im Mittelpunkt des Persönlichen Budgets stehe, widersprechen würden. Ein selbstbewusster Kunde sei im Grunde nicht vorgesehen.

4.3.2.2 Marktpotenzial für neue Anbieter

Aus Perspektive des Fachgesprächspartners der privaten Anbieter hat dies zur Folge, dass die privaten Anbieter zwar dazu bereit und in der Lage wären, neue flexible Unterstützungsangebote zu schaffen. Solange die Zahl der Persönlichen Budgets so gering sei, wäre dieses Marktsegment jedoch zu klein, um hier aktiv zu werden.

Echte Wahlfreiheit im Bereich der Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen könnte nur entstehen, wenn ähnlich wie in der Altenpflege ein freier Zugang zum Markt möglich wäre, sofern bestimmte Zulassungskriterien erfüllt werden. Unter dem System der Angebotssteuerung über Leistungsvereinbarungen der Leistungsträger mit ausgewählten Leistungserbringern sei dies jedoch nicht möglich.

4.3.2.3 Praktische Umsetzungsprobleme im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben

Die praktischen Konsequenzen des Persönlichen Budgets wurden in den Gesprächen mit den Leistungsanbietern im Bereich der beruflichen Rehabilitation deutlich.

Berufsbildungswerke

Aus der Perspektive der Expertin der Berufsbildungswerke ist das System der beruflichen Rehabilitation in besonderer Weise durch ein Denken in ambulanten und stationären Maßnahmen geprägt. Das Persönliche Budget mit seinem Fokus auf eine individuelle Hilfestellung passe nicht in diese Logik und werfe somit viele Fragen auf:

Zu klären sei, wie in diesem System überhaupt die Höhe des Persönlichen Budgets festzusetzen sei. Da die Maßnahmen auf Mischkalkulationen basieren, gäbe es durch den Kostenvorbehalt für stationäre Angebote im Bereich der Berufsbildungswerke de facto eine Budgetdeckelung auf 1.500 Euro. Für junge Erwachsene mit einem höheren als dem durchschnittlichen Unterstützungsbedarf hätte die Budgetdeckelung dagegen die Folge, dass für sie ein Wechsel in ein Persönliches Budget faktisch ausgeschlossen sei.

Zudem sei unklar, wofür Budgetnehmerinnen und -nehmer ihr Budget überhaupt einsetzen dürfen, da es nur ein begrenztes Angebot an klar definierten Maßnahmenplätzen gäbe und die verschiedenen Maßnahmen nur begrenzt durchlässig seien. Somit hätten Budgetnehmerinnen und -nehmer in der Regel kein Alternativangebot, das sie nutzen könnten.

Eine weitere Schwierigkeit bestehe darin, dass die Maßnahmenträger eine Beleggarantie haben, d. h. unabhängig von der Zahl der tatsächlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein Großteil der Kosten von der Bundesagentur für Arbeit übernommen wird. Nutzt ein junger Erwachsener ein Persönliches Budget, müsse die Bundesagentur für Arbeit zweimal zahlen: den nicht genutzten Platz in der Maßnahme und das Persönliche Budget. Somit gäbe es für die Reha-Beraterinnen und -berater kaum Anreize, Jugendliche in ein Persönliches Budget zu vermitteln. Hinzu kommt, dass mit dieser Leistungsform ein höherer Aufwand einhergehe. Mit der Bedarfsfeststellung und Zielvereinbarung müsse die Beraterin oder der Berater nun Aufgaben übernehmen, die sonst in der Zuständigkeit der Leistungserbringer lagen.

Damit das Persönliche Budget im Bereich der beruflichen Ausbildung funktionieren könne, müsse das Leistungssystem letztlich umgebaut werden. Grundvoraussetzung sei eine individuelle Feststellung von Bedarfen (anhand der ICF) und deren Übersetzung in individuelle Unterstützungsleistungen. Die Finanzierung müsse umgestellt werden auf individuelle Leistungssätze mit einer Grundfinanzierung. Darüber hinaus müsse der Staat auch weiterhin Strukturverantwortung übernehmen, da sich auch ein zu großes, unüberschaubares Angebot nachteilig für die Nutzerinnen und Nutzer auswirken können. Es müsse sichergestellt werden, dass die Anbieter sowohl eine bestimmte Qualität mitbringen (z. B. nachgewiesen anhand von Zertifizierungen), als auch gleichzeitig eine wirtschaftliche Größe aufweisen (z. B. durch Rahmenverträge). Nur unter diesen Voraussetzungen könne das Persönliche Budget zu einer Flexibilisierung und Individualisierung der Unterstützung beitragen und einen Systemwechsel weg von der Strukturkontrolle, hin zur Steuerung anhand von Ergebnissen führen.

Berufsförderungswerke

Im Bezug auf die Berufsförderungswerke wurde im Rahmen des Fachgesprächs eine insgesamt positive Einschätzung zur praktischen Umsetzbarkeit Persönlicher Budgets deutlich. Die Berufsförderungswerke hätten sich bereits frühzeitig auf das Persönliche Budget eingestellt und ihre Dienstleistungen auf die individuellen Ziele der Kunden ausgerichtet. Das Persönliche Budget gehöre zum Standard bei der Beratung von Kunden der Berufsförderungswerke. Die wenigen existierenden Persönlichen Budgets hätten geräuschlos funktioniert. Es gab weder positive noch negative Auffälligkeiten.

Grundsätzlich sei das Persönliche Budget für jeden Kunden geeignet und stelle für die Berufsförderungswerke auch keinen Nachteil dar. Im Gegenteil wurde in dem Fachgespräch positiv hervorgehoben, dass eine stärkere Umsetzung Persönlicher Budgets die unternehmerische Planungssicherheit sogar erhöhen würde, weil direkt mit den Budgetnehmerinnen und Budgetnehmern gesprochen wird und nicht über den Umweg der Rehaberater.

Einige Hindernisse würden allerdings einer besseren Verbreitung des Persönlichen Budgets im Wege stehen:

- Die berufliche Rehabilitation sei wegen ihrer Komplexität ein eher schwieriger und für die Leistungsberechtigten schwer zu durchschauender Leistungsbereich.
- Leistungsträger hätten bislang noch wenig Erfahrung mit dem Persönlichen Budget. Allerdings gäbe es dort auch keine grundsätzliche Verweigerungshaltung.
- Die Strukturen der Leistungsträger müssten stärker in Richtung individueller Leistungen umgebaut werden.
- Insbesondere Menschen mit finanziellen Schwierigkeiten würden vom Persönlichen Budget abgeschreckt, da es hier im Bereich der Rehabilitation um viel Geld gehe.
- Um die Verbreitung Persönlicher Budgets zu verbessern, sei ein kultureller Wandel in den Einrichtungen nötig, und zwar auf allen Ebenen. Bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wäre ein Rollenwechsel erforderlich, da es um eine sehr individuelle Personalentwicklung gehe und nicht mehr um Lehrgänge.
- Es wäre gut für das Persönliche Budget, wenn es nur einen Leistungsträger für die Rehabilitation gäbe.

Werkstätten für behinderte Menschen

Die Umsetzbarkeit Persönlicher Budgets im Kontext der Werkstätten für behinderte Menschen wurde im Rahmen verschiedener Projekte zur Strukturverstärkung umfassend untersucht. Parallel wurde im Rahmen des vom BMAS finanzierten Projekts „JobBudget“ (2008-2011) unter Koordination der Interessenvertretung selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. die Nutzung des Persönlichen Budgets für Leistungsangebote im Übergang von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erprobt.³⁴

Die Projektberichte sowie die durchgeführten Fachgespräche machen deutlich, dass die Integration Persönlicher Budgets in das System Werkstatt voraussetzungsvoll ist: Damit Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt in Werkstätten über das Persönliche Budget nutzbar sind, muss zunächst ihre Budgetfähigkeit hergestellt werden, indem die Leistungen in buchbare, mit Preisen hinterlegte Pflicht- und additive Wahlleistungen differenziert werden. Im Rahmen des Projekts WerkstattBudget wurden zum Beispiel die berufliche Qualifizierung und die angemessene Beschäftigung nach der Berufsbildungsmaßnahme als Pflichtleistungen definiert. „Der Kauf dieser Leistungen seitens des Budgetnehmers eröffnet ihm den Zugang zur Werkstatt und ist Grundlage für die Begründung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses und des besonderen sozialversicherungsrechtlichen Status.“ Zusätzlich konnten – je nach Bewilligung des Leistungsträgers und der Höhe des Budgets – Wahlleistungen aus dem Bereich der beruflichen Bildung im Arbeitsbereich, der persönlichen Förderung, der medizinisch-pflegerischen Betreuung, Maß-

³⁴ Im Rahmen des Projektes wurden verschiedene Instrumente zur Preiskalkulation der Module entwickelt. Ausführliche Ergebnisse siehe: <http://www.jobbudget.org/pmwiki.php/Main/Kalkulation>

nahmen zum Übergang auf den Arbeitsmarkt oder anderweitige Leistungen gewählt werden. Die Erbringung dieser Wahlleistungen war grundsätzlich auch durch andere Leistungserbringer als die Werkstatt möglich.³⁵ Aus Expertensicht führt die Nutzung Persönlicher Budgets im Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen zu einem organisatorischen und verwaltungsbezogenen Mehraufwand. So muss beispielsweise mit jeder Budgetnehmerin bzw. jedem Budgetnehmer ein neuer Werkstattvertrag abgestimmt werden, in dem die gewünschten Pflicht- und Wahlleistungen, die zu zahlenden Geldbeträge, Fälligkeitstermine sowie Kündigungsrechte bei Zahlungsrückständen festgehalten werden. Zudem ist bei Inanspruchnahme von Leistungen anderer Anbieter zu klären, wie sich dies auf die Beschäftigungszeit und das damit zusammenhängende Arbeitsentgelt auswirkt.³⁶ Ungeklärt sind auch haftungsrechtliche Fragen, wenn ein externer Kooperationspartner Leistungen erbringt.³⁷ Diese Konfliktpunkte dürften sich negativ auf die Akzeptanz Persönlicher Budgets bei den Werkstätten auswirken, sofern diese nicht ein gesondertes, fachliches Interesse haben, das Thema voranzutreiben.

Das Thema Persönliches Budget gilt unter den Werkstattbeschäftigten und ihren Angehörigen insgesamt als wenig präsent. Dies deutet daraufhin, dass auch die Vorteile für die Werkstattbeschäftigten nicht zwangsläufig auf der Hand liegen.

Gründe sind zum Beispiel, dass

- sie grundsätzlich zufrieden mit den Leistungen der Werkstatt als Komplettangebot sind und das Budget daher für sie ohne erkennbaren Nutzen ist.
- nach ihrer Einschätzung der mit dem Budget verbundene Aufwand den potenziellen Nutzen überwiegt und sich das Budget aus diesem Grund nicht rechnet.
- Angst vor finanziellen Nachteilen bei der Rentenberechnung besteht, wenn Alternativen zur Werkstatt gewählt werden.
- erkennbare finanzielle Vorteile vermisst werden, da die finanziellen Spielräume zum Einkauf frei wählbarer Leistungen als zu gering wahrgenommen werden, wenn der größte Teil des Budgets bereits für Pflichtleistungen verbraucht wird.³⁸

³⁵ Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM).

³⁶ Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM).

³⁷ Fachgespräch mit Josefsheim-Bigge.

³⁸ Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM), Projekt „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ (Paritätischer Gesamtverband), Projekt: „Individuelle Wege in den Arbeitsmarkt“ (Ohne Barrieren, Rostock).

- aufgrund fehlender Barrierefreiheit reguläre Angebote wie VHS-Kurse auch mit Persönlichem Budget kaum genutzt werden können.³⁹

Die Evaluatoren des Projekts „An die Arbeit – mit dem Persönlichen Budget“ zeigen zudem auf, dass es „ein noch wenig ausgeprägtes Verständnis der eigenen Person in der Rolle von Dienstleistungen Nutzenden“ gibt. „Die Entwicklung von diesem Verständnis bei den WfbM-Nutzenden, als Akteur/innen in eigener Sache mit individuellen Rechten, aber auch Pflichten nach ihren Möglichkeiten Eigenverantwortung zu übernehmen, ist eher gering ausgeprägt.“⁴⁰

Im Rahmen der individuellen Zukunftsplanung wurde zudem deutlich, dass Wünsche auch ohne Persönliches Budget erreicht werden konnten, zum Beispiel durch die individuellere Gestaltung von Arbeitsplätzen. Für eine stärkere Nutzung Persönlicher Budgets sei es daher wichtig, dass Interessenten individuell informiert und beraten werden (zu den eigenen Zukunftsplänen und zur möglichen Umsetzung dieser Ziele mit oder ohne Persönliches Budget). Ein solches Assessment muss sowohl beim Leistungsträger als auch bei der Werkstatt als Leistungserbringer stattfinden.

Die Integration Persönlicher Budgets setze überdies voraus, dass das auf Pauschalen beruhende Finanzierungssystem umgestellt werde. Auch müsse geklärt werden, wie die Budgetassistenz für die Budgetnehmerinnen und -nehmer finanziert wird, die bislang von den Werkstätten unentgeltlich geleistet werde. Zudem müssen weiterhin das Wissen über die Möglichkeiten des Persönlichen Budgets bei Leistungserbringern wie Leistungsträgern verbessert werden.

Ein Urteil des Bundessozialgerichts vom 30.11. 2011 hat weitreichende Implikationen für die Verwendungsmöglichkeiten von Mitteln aus dem Persönlichen Budget für Maßnahmen, die bisher nur in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen durchgeführt werden durften. In dem Urteil führte das Bundessozialgericht aus, dass bei „Vorliegen sachlicher Gründe (...) die Förderung einer Maßnahme im Ermessenswege auch außerhalb einer anerkannten WfbM möglich (sei), sofern die sonstigen Vorgaben des § 40 SGB IX beachtet werden und im konkreten Fall das Ziel der gesetzlich vorgesehenen Förderung in gleicher Weise erreicht werden kann.“⁴¹ Diese Schlussfolgerung zieht das Bundessozialgericht aus dem Zweck des Persönlichen Budgets, Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer in die Lage zu versetzen, die für sie notwendigen Leistungen selbst zu bestimmen und frei zu beschaffen.

39 Fachgespräch mit Josefsheim-Bigge.

40 Projekt „An die Arbeit – mit dem Persönlichen Budget“ (Josefsheim Bigge, Olsberg).

41 Bundessozialgericht, 11. Senat, Entscheidungsdatum 30.11.2011, Aktenzeichen B 11 AL 7/10 R, S. 6.

4.4 Die Perspektive der Leistungsträgerschaft

4.4.1 Auswertung von Literatur und Projektberichten

In Abbildung 4-3 sind die hemmenden Faktoren zusammengefasst, die anhand der Literatur sowie der Projektberichte zum Förderprogramm „Struktur-Verstärkung und Verbreitung Persönlicher Budgets“ auf Seiten der Leistungsträger identifiziert wurden. Zentral sind hier:

- Hemmnisse, die Ausdruck von Unsicherheiten und Vorbehalten gegenüber dem Persönlichen Budget sind.
- Hemmnisse, die sich auf die Erfahrungen mit der Verwaltung des Persönlichen Budgets sowie den Kompetenzen im Umgang mit dieser Leistungsform beziehen.
- Hemmnisse, die im Zusammenhang zu den Strukturen und Prozessen der Budgetbeantragung und -verwaltung stehen.

Abbildung 4-3: Hemmende Faktoren auf Seiten der Leistungsträger



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG.

Mit Blick auf Unsicherheiten und Vorbehalte wurden in der Literatur insbesondere eine als negativ wahrgenommene Aufwand-Nutzen-Bilanz des Persönlichen Budgets sowie fehlendes Vertrauen in die Fähigkeiten der Budgetnehmerinnen und -nehmer genannt. Ein weiteres Hemmnis sind fehlende Erfahrungen und Routine in der praktischen Abwicklung Persönlicher Budgets. Ebenso sehen sich die Leistungsträger Strukturen und Prozessen gegenüber, die noch nicht auf das Persönliche Budget eingestellt sind. Die betrifft die personelle Aufstellung, die trägerübergreifende Zusammenarbeit sowie fehlende einheitliche Verfahrensregeln.

Im Rahmen der Prozesskettenanalyse von Steria Mummert Consulting AG und BearingPoint Consulting GmbH⁴² wurden die Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget auf der operativen Ebene untersucht.⁴³ Diese Ergebnisse unterstreichen nochmals den Befund, dass zum Teil noch Erfahrungen und Kompetenzen im Umgang mit dem Persönlichen Budget fehlen. So wenden die lokalen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der am Projekt beteiligten Leistungsträger (BA, DRV, GKV, Sozialhilfe⁴⁴) mit durchschnittlich sechs Prozent ihrer persönlichen Arbeitszeit in der Regel wenig Zeit für die Bearbeitung Persönlicher Budgets auf und haben deswegen auch bislang nur wenig Erfahrung im Umgang mit diesem Instrument gesammelt.

Dies zeigt sich zum Teil auch bei der Beratung zum Persönlichen Budget: Rund 60 Prozent der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind der Auffassung, dass ihre Beratungskompetenzen, um Beratungsgespräche zum Persönlichen Budget angemessen gestalten zu können, (eher) ausreichend vorhanden sind. 30 Prozent sehen hier dagegen Verbesserungsbedarf. Relativ große Informationslücken werden in Bezug auf Informationen zu trägerübergreifenden Leistungen wahrgenommen (61 % der Befragten). Etwa die Hälfte sieht die zielgruppenspezifische Ausrichtung von Informationsmaterialien nicht als ausreichend an.

Da nur wenige Befragte tatsächlich bereits Persönliche Budgets umgesetzt haben, konnte die Befragung nur wenige Informationen zu den Erfahrungen beim Antragsverfahren und der Phase der Leistungserbringung liefern. Als förderliche Faktoren für die Umsetzung Persönlicher Budgets werden jedoch generell gut funktionierende Kooperationsnetzwerke, transparente Öffentlichkeitsarbeit in der Bevölkerung und in der Region, klare Richtlinien bzw. Transparenz bezüglich der Zuständigkeiten sowie Mitarbeiterschulungen genannt.

Hemmend auf die Inanspruchnahme Persönlicher Budget wirken sich aus Sicht der Beraterinnen und Berater zum Beispiel der mit dem Budget verbundene hohe Zeit- und Verwaltungsaufwand – sowohl auf Seiten der Budgetnehmerinnen und -nehmer als auch auf Seiten der Träger – aus. Ein weiterer wesentlicher Aspekt sind fehlende Informationen: Die Beraterinnen und Berater fühlen sich zum Teil nicht ausreichend über das Budget informiert bzw. es wird mehr Klarheit über Möglichkeiten und Grenzen des Budgets gewünscht. Auch wird mehr Transparenz über Handlungsabläufe und Zuständigkeiten gefordert. Drei Viertel der Befragten wünschen sich mehr oder bessere Hilfestellungen, wie z.B. Checklisten oder konkrete Leitfäden. 81 Prozent sehen Bedarf für eine verstärkte Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wichtig wäre aus Sicht der befragten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auch, für die Budgetnehmerinnen und -nehmer mehr Transparenz über den Leistungsmarkt herzustellen sowie eine bessere Vernetzung der Reha-Träger untereinander.

42 Felder, B. et al. (2011): Prozesskettenanalyse im Bereich „Trägerübergreifendes Persönliches Budget“ und „Gemeinsame Servicestellen“, Berlin.

43 Bei der Sozialhilfe wurden auch 35 Führungskräfte befragt.

44 Eine Beteiligung der Unfallversicherung fand aufgrund des parallel laufenden Projektes „ProBudget“ nicht statt.

Neben diesen praktischen Umsetzungsaspekten wurde in ergänzend durchgeführten Workshops ein weiterer für die Akzeptanz des Persönlichen Budgets wesentlicher Punkt deutlich: Aus Sicht der Reha-Träger ist der Nutzen des Budgets gegenüber dem Sachleistungssystem oftmals nicht erkennbar bzw. nicht vorhanden. „Aus Sicht der Befragten eignen sich insbesondere ergänzende Leistungen, Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben, „Nischenprodukte“, Sonderlösungen und Leistungen mit einer flexibilisierten Leistungserbringung für ein (T)PB.“ Insbesondere bei Komplexleistungen in der medizinischen Rehabilitation bestehen dagegen Vorbehalte hinsichtlich der Eignung für das Persönliche Budget.

Insgesamt deuten die Ergebnisse der Prozesskettenanalyse somit auf häufig noch geringe Erfahrungen und Kompetenzen im praktischen Umgang mit dem Persönlichen Budget bei einem gleichzeitig als eher gering wahrgenommenen Bedarf und Nutzen dieses Instruments unter den derzeitigen Rahmenbedingungen hin.

In der Prozesskettenanalyse wurde auch ermittelt, welche Leistungen die verschiedenen Träger für besonders budgetgeeignet halten:

- Im **Bereich der Sozialhilfe** wird laut den Ergebnissen der Prozesskettenanalyse eine Eignung für das Persönliche Budget vor allem bei Hilfen zur Förderung der Verständigung mit der Umwelt und zur Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben (96 %), ambulant betreutes Wohnen (82 %), Integrationshelfer für den Schulbesuch (81 %) sowie Familienunterstützende Dienste (71 %) wahrgenommen. Vorbehalte hinsichtlich der Eignung für das Persönliche Budget bestehen insbesondere bei stationären Leistungen (mit Ausnahme der Besuchsbeihilfen), teilstationären Leistungen, Früherkennung und Frühförderung, Hilfsmitteln sowie Hilfen zum Erhalt oder der Schaffung einer behindertengerechten Wohnung. Mindestens 70 Prozent der Befragten halten diese Leistungen für nicht budgetgeeignet. Insofern ist aus Sicht von Prognos davon auszugehen, dass potenzielle Budgetnehmerinnen und -nehmer gerade bei diesen Leistungen tendenziell auf Widerstand stoßen könnten.
- Bei der **Bundesagentur für Arbeit** besteht hohe Zustimmung zur Budgetfähigkeit bei der Arbeitsassistenz (69 %) sowie beruflichen Anpassung und Weiterbildung (66 %). Bei Letzterem fällt jedoch die erhebliche Differenz zwischen tatsächlicher Nutzung (17 %) und der wahrgenommenen Eignung ins Auge. Vorbehalte hinsichtlich der Eignung bestimmter Leistungen für das Persönliche Budget bestehen insbesondere bei der Berufsvorbereitung, Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich, der unterstützten Beschäftigung sowie technischen Arbeitshilfen. Rund 60 Prozent der Befragten halten diese Leistungen für nicht budgetgeeignet.
- Bei der **Gesetzlichen Rentenversicherung** wird die größte Budgeteignung bei Beförderungskosten (insb. KFZ-Hilfeleistungen) (81 %), Arbeitsassistenz (81 %) sowie Wohnungshilfe (61 %) gesehen. Dabei zeigt die Auswertung, „dass sich aus Sicht der

Befragten mehr Leistungen für das (T)PB eignen, als derzeit genutzt werden.“ Vorbehalte hinsichtlich der Eignung bestehen insbesondere bei der Berufsvorbereitung, Belastungserprobung und Arbeitstherapie sowie stationären Leistungen zur medizinischen Rehabilitation. Rund 90 Prozent der Befragten halten diese Leistungen für nicht budgetgeeignet.

Die Fachgespräche ermöglichen einen weitergehenden Einblick in die Akzeptanz des Persönlichen Budgets aus Perspektive der Leistungsträger. Eine systematische Evaluation der Träger war jedoch nicht Gegenstand des Untersuchungsauftrags.

4.4.2 Fachgespräche mit Expertinnen und Experten der Leistungsträger

Im Unterschied zu den Kapiteln, die zusammenfassend über die Ergebnisse der Gespräche mit den Expertinnen und Experten der Selbsthilfe und der Leistungserbringer berichten, ist dieses Kapitel nach den verschiedenen Leistungsträgern gegliedert. Dies liegt daran, dass deren Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget sowohl in quantitativer als auch in sachlicher Hinsicht wenig vergleichbar sind.

4.4.2.1 Örtliche und überörtliche Sozialhilfeträger

Die Träger der Sozialhilfe erbringen, nachrangig zu anderen Rehabilitationsträgern, Leistungen der Eingliederungshilfe. Diese umfassen Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (§ 54 Abs. 1 SGB XII). Dabei sind Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft in der Regel an den Nachweis der Bedürftigkeit gebunden. Nach § 57 SGB XII können die Leistungen der Eingliederungshilfe grundsätzlich auch in Form eines Persönlichen Budgets gewährt werden.

Persönliches Budget nur für wenige interessant

Im Rahmen der Sozialhilfe wurden bislang die meisten Persönlichen Budgets bewilligt. Dennoch stellt diese Leistungsform bezogen auf das gesamte Leistungsgeschehen auch hier eher eine Randerscheinung dar. Aus Sicht der befragten Expertinnen und des befragten Experten der Sozialhilfeträger hängt dies in erster Linie damit zusammen, dass das Persönliche Budget für die meisten Leistungsberechtigten nicht interessant sei und für sie keine nennenswerten Vorteile bringe, da auch im Sachleistungssystem individuelle Entscheidungsspielräume genutzt werden können. Dennoch würden diejenigen, die sich für ein Persönliches Budget entscheiden, es natürlich auch bekommen.

Die Expertinnen und Experten der Sozialhilfeträger berichten von Erfahrungen, dass Antragstellende zum Teil falsche Erwartungen an die Höhe und die Nutzungsmöglichkeiten des Persönlichen Budgets haben. Dabei werde vergessen, dass das Persönliche Budget keine neue, womöglich zusätzliche Leistung, sondern eine neue Leistungsform darstelle. Diese Erkenntnis führe bei vielen Interessierten zu Enttäuschung, die nur durch eine zielgerichtete Beratung im Vorfeld der Antragstellung vermieden werden kann.

Forderungen nach einer gesondert finanzierten Budgetassistenz, sind aus Sicht der Sozialhilfeträger nicht im Sinne der Budgetverordnung und des Mehrkostenvorbehalts. Außerdem sei eine erforderliche Budgetassistenz grundsätzlich bereits in den Budgets berücksichtigt, so wie dies auch in § 17 Abs. 3 Satz 3 SGB IX vorgeschrieben werde.

Geringes Nutzungspotenzial

Es wird nicht erwartet, dass die Bedeutung Persönlicher Budgets zukünftig deutlich zunehmen wird.

4.4.2.2 Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit ist zuständiger Rehabilitationsträger für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach dem SGB III, sofern kein anderer Rehabilitationsträger zuständig ist. Außerdem ist sie zuständig für die berufliche Rehabilitation von behinderten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II durch ein Jobcenter erhalten, sofern kein anderer Rehabilitationsträger zuständig ist. Von besonderer Bedeutung sind Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung.

Grundsätzlich sind alle Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben budgetgeeignet, mit Ausnahme von Leistungen an Arbeitgeber. Das Persönliche Budget hat einen hohen Stellenwert für die Bundesagentur für Arbeit. Die Möglichkeit eines Persönlichen Budgets ist grundsätzlich Inhalt von Beratungsgesprächen mit Leistungsempfängerinnen und -empfängern.

Bekannte Sachleistungen werden vorgezogen

Bislang handelt es sich um ein Nischenangebot für Einzelfälle. Der Anstieg der Fallzahlen, der in den Jahren 2008 bis 2010 ausgehend von einem niedrigen Niveau stattfand, scheint sich im Jahr 2011 nicht fortgesetzt zu haben. Ein Grund hierfür liegt vermutlich darin, dass den Empfängerinnen und Empfängern von Leistungen im Grenzbereich zu den Werkstätten für behinderte Menschen mit der Einführung des neuen Instruments Unterstützte Beschäftigung nun ein Leistungsangebot zur Verfügung steht, das in der herkömmlichen Maßnahme-gestützten Standardausführung bereits sehr stark auf individuelle Besonderheiten eingehen kann und die Vorteile eines Persönlichen Budgets daher kleiner ausfallen als in der Vergangenheit.

Menschen mit (Lern-)Behinderungen, die beim Übergang von der Schule in den Beruf Unterstützung benötigen, scheinen die bereits aus der Benachteiligtenförderung bekannten Angebote berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen bzw. außerbetrieblicher Ausbildungsmaßnahmen individuellen Ansätzen für ihre Berufsvorbereitung bzw. Berufsausbildung über ein Persönliches Budget vorzuziehen.

Gemischte Erfahrungen – hoher Aufwand

Die in der Arbeitsverwaltung gemachten Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget sind unterschiedlich. Einige Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer können damit ihre Leistungen individuell auf ihre Bedürfnisse abstimmen und sind sehr zufrieden, andere kehren aber auch wieder zur Sachleistung zurück. Der Bundesagentur für Arbeit fällt es schwer, herauszufinden, für welche Bedarfssituationen Persönliche Budgets Erfolg versprechend sind. Der organisatorische und bürokratische Aufwand für die Verwaltung des Persönlichen Budgets

wird als hoch eingeschätzt. Zielvereinbarungen und Planungsprozesse mit den Kunden nehmen viel Zeit in Anspruch. Dazu trägt auch die mangelnde Erfahrung auf beiden Seiten bei.

Ein trägerübergreifendes Persönliches Budget kann es immer nur dann geben, wenn Leistungen verschiedener Träger zeitgleich erforderlich sind, z.B. bei psychisch behinderten Menschen, die neben der beruflichen Qualifizierung auch medizinische Maßnahmen zur gesundheitlichen Stabilisierung benötigen. Auch aufgrund der nachrangigen Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit im Erwachsenenbereich gibt es nur wenige Fallgestaltungen bei denen mehrere Träger zeitgleich mit der Bundesagentur für Arbeit Leistungen erbringen.

**Standardisierte
Qualitätsanfor-
derungen sind
schwierig**

Grundsätzlich sind individuelle Unterstützungsleistungen eher für ein Persönliches Budget geeignet als Leistungen, die stark standardisierten Qualitätsanforderungen gerecht werden müssen wie beispielsweise die Berufsausbildung. Einzelleistungen, z. B. technische Ausstattungen, wären zwar unproblematisch über ein Persönliches Budget finanzierbar, allerdings werden diese Leistungen sowieso an die individuellen Bedürfnisse angepasst beschafft. Damit ist für den Kunden die Beschaffung im Rahmen eines Persönlichen Budgets nicht sehr attraktiv. Die von der Bundesagentur für Arbeit auch bei der Leistungsausführung im Rahmen Persönlicher Budgets eingeforderte Qualitätssicherung, hat dazu geführt, dass einige im Vergabeverfahren gescheiterte Bildungsträger nicht mehr versuchen, über Persönliche Budgets diese Anforderungen zu umgehen.

Eine Handlungsanweisung aus dem Jahr 2008 zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf ein Persönliches Budget innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Bundesagentur für Arbeit wird gegenwärtig aktualisiert. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden u. a. im Rahmen von Teambesprechungen in den Agenturen für Arbeit auf das Persönliche Budget vorbereitet. Das Persönliche Budget ist außerdem Gegenstand von Qualifizierungsmaßnahmen für Rehaberatungsfachkräfte. Mustervordrucke gibt es für den Antrag, auf Vordrucke für einzelne Leistungen im Rahmen des Persönlichen Budgets wurde bewusst verzichtet, um damit nicht bereits die Leistungsanspruchnahme zu steuern.

**Nötig sind klare
Zielvorstellungen
und Bewusst-
seinsbildung**

Einer stärkeren Nutzung des Persönlichen Budgets im Bereich von Leistungen der Bundesagentur für Arbeit steht die geringe Zahl qualitätsgesicherter Angebote entgegen. Der Trend zur Zertifizierung bremst die Ausweitung nutzbarer Angebote. Um das Persönliche Budget im Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit weiter zu verbreiten, sind zunächst fundierte Zielvorstellungen an den Träger Bundesagentur für Arbeit zu entwickeln und anschließend ist zu überlegen, wie diese erreicht werden können. Viele Restriktionen müssen, insbesondere bei der Umsetzung von beruflichen Ausbildungen, berücksichtigt werden. Gute Möglichkeiten können sich für einige Kunden im Bereich beruflicher Teilhabe durch „training on the job“ bieten. Voraussetzung ist allerdings, dass Arbeitgeber sich aufgeschlossen gegenüber dieser Qualifizierungsform (ohne Abschlusszertifikat) sind. Daher ist die Information potentieller Arbeitgeber über solche Möglichkeiten bei der Umsetzung von Persönlichen Budgets

von Bedeutung. Es bedarf aber ebenso einer Bewusstseinsänderung in der Gesellschaft, damit auch berufliche Qualifizierungen ohne Abschluss-Zertifikat anerkannt werden.

4.4.2.3 Gesetzliche Unfallversicherung

Die Träger der Gesetzlichen Unfallversicherung sind immer dann zuständig, wenn eine Beeinträchtigung in kausalem Zusammenhang zu Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten steht. In diesem Fall sind die Träger für alle Leistungen zuständig, von der Heilbehandlung und medizinischen Rehabilitation über Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und am Leben in der Gemeinschaft bis hin zu ergänzenden Leistungen, Leistungen bei Pflegebedürftigkeit und Rentenleistungen.

Alle zustehenden Sach- und Dienstleistungen zur Rehabilitation und Teilhabe der Gesetzlichen Unfallversicherung können nach § 26 Abs. 1 SGB VII auch in Form eines Persönlichen Budgets erbracht werden. Eingeschlossen sind ergänzende Leistungen wie Reisekosten, Haushaltshilfe, Kinderbetreuungskosten, Hilfsmittel, Energiemehrkosten, Erholungsaufenthalte. „Auch Pflegesachleistungen der Unfallversicherung können unabhängig vom Pflegegeld oder mit diesem zusammen als Persönliches Budget erbracht werden. Hierauf haben Versicherte aber, anders als bei den Reha- und Teilhabeleistungen, keinen Rechtsanspruch.“⁴⁵ Explizit ausgeschlossen sind dagegen Heilbehandlungen, die nicht zu den Leistungen zur medizinischen Rehabilitation zählen, d. h. insbesondere Leistungen der medizinischen Akutversorgung sowie rezeptpflichtige Medikamente.

**Günstige
Rahmen-
bedingungen
für das
Persönliche
Budget**

Die Unfallversicherung ist nach der Sozialhilfe der Träger mit den meisten umgesetzten Persönlichen Budgets. Das Persönliche Budget wird grundsätzlich als Instrument wahrgenommen, das sowohl für die Budgetnehmerinnen und -nehmer als auch für die Träger von Vorteil ist und dazu beitragen kann, eine selbstbestimmte Lebensführung und eine von beiden Seiten akzeptierte Leistungsgestaltung zu befördern.⁴⁶ Im Rahmen ihres Aktionsplans zur Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen haben sich die Träger der Unfallversicherung daher die weitere Förderung der Inanspruchnahme Persönlicher Budgets zum Ziel gesetzt. Auch im Handlungsleitfaden ist eine proaktive Beratung zum Persönlichen Budget explizit vorgesehen.⁴⁷

Nach Einschätzung der Gesetzlichen Unfallversicherung sind die Rahmenbedingungen für die Leistungsform Persönliches Budget – auch im Vergleich zu anderen Trägern – in ihrem Leistungsbereich prinzipiell günstig. Als Gründe hierfür werden die Verantwortung für den gesamten Leistungsbereich der Reha- und Teilhabeleistungen, die im Vergleich zu anderen Trägern größeren Ermessensspielräume („mit allen geeigneten Mitteln“ § 1 SGB VII), die zumeist bestehende

45 DGVV, LSV-SpV (2012): Persönliches Budget. Leitfaden für die Anwendung und Umsetzung des Persönlichen Budgets im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung.

46 DGVV, LSV-SpV (2012): S. 6,

47 DGVV, LSV-SpV (2012), S.5.

Anbindung der Leistungsberechtigten an einen konkreten Arbeitgeber sowie die engen und dauerhaften Beratungskontakte zu den Leistungsberechtigten genannt.

Dieses enge Betreuungsverhältnis hat auch zur Folge, dass die Reha-Beraterinnen und -berater im Falle der Inanspruchnahme eines Persönlichen Budgets Funktionen der Budgetassistenten übernehmen können, etwa wenn ein Pflegearrangement im Rahmen des Arbeitgebermodells neu aufgebaut wird. Im Handlungsleitfaden wird davon ausgegangen, dass im Allgemeinen „der benötigte Unterstützungsbedarf durch den jeweiligen UV-Träger (im Rahmen der Berufshilfe oder des Reha-Managements) selbst gedeckt oder zumindest (bei ergänzend notwendigem Bedarf an externer Beratung) koordiniert werden“ kann.⁴⁸

Leistungen sind grundsätzlich budgetgeeignet

Anders als bei Rentenversicherung oder Kranken- und Pflegekassen bestehen nur geringe Bedenken hinsichtlich der Budgeteignung der von der Unfallversicherung gewährten Reha- und Teilhabeleistungen. Lediglich im Rahmen bestimmter Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation wird das Persönliche Budget als nicht zweckdienlich erachtet, da diese Maßnahmen zeitnah an die Akutbehandlung erfolgen müssen, auf die spezifischen Bedarfe der Unfallverletzten zugeschnitten sind und von spezialisierten Leistungserbringern erfolgen sollten.⁴⁹

Andere Leistungen sollten grundsätzlich als Persönliches Budget angeboten werden. Das Persönliche Budget dürfe jedoch kein Selbstzweck sein. Stattdessen müsse immer wieder geprüft werden, ob dieses Instrument für die oder den jeweiligen Versicherten sinnvoll sei.

Grundsätzlich eigne sich das Persönliche Budget im Bereich der Gesetzlichen Unfallversicherung vor allem für Leistungsempfängerinnen und -empfänger, die in das Reha-Management übergehen und damit langfristig von der Gesetzlichen Unfallversicherung beraten und betreut werden. Dies betreffe je nach Berufsgenossenschaft zwischen zwei und zehn Prozent aller Leistungsberechtigten, das sind ca. 20.000 bis 25.000 Menschen. Angesichts von 1.849 Persönlichen Budgets im Jahr 2010 ergibt sich somit aktuell ein Verhältnis von annähernd einer Budgetnehmerin bzw. einem Budgetnehmer je zehn Leistungsempfängerinnen und -empfänger. Dies Verhältnis sei jedoch – zumindest in Grenzen – noch steigerungsfähig. So habe das Projekt „ProBudget“ gezeigt, „dass bei kompetenter Beratung sogar jeder Fünfte ein Budget beantragt“.⁵⁰

Erfahrungen und Kenntnisse fehlen

Für eine verbesserte Inanspruchnahme wäre es wichtig, dass sowohl auf Seiten der Versicherten als auch auf Seiten der Träger noch mehr Erfahrungen und Kenntnisse aufgebaut werden. Für die Träger bedeute das Persönliche Budget eine erhebliche Umstellung des ge-

48 DGUV, LSV-SpV (2012), S.16.

49 DGUV, LSV-SpV (2012), S. 6f,

50 DGUV, LSV-SpV (2012), S.3.

wohnten Reha-Managements. Bisher noch nicht beantwortet ist die Frage, wie die Qualitätssicherung unter den Bedingungen eines Persönlichen Budgets erfolgen sollte und die Frage, wie mit Nachweisen über die Mittelverwendung umzugehen sei.

4.4.2.4 Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung

Im Rahmen der Leistungen zur Teilhabe für Menschen mit Behinderungen erbringt die Gesetzliche Krankenversicherung Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, sofern nicht ein anderer Träger zuständig ist. Ein Anspruch auf diese Leistungen besteht, wenn sie notwendig sind, „um eine Behinderung oder Pflegebedürftigkeit abzuwenden, zu beseitigen, zu mindern, auszugleichen, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern“ (§ 11 Abs. 2 SGB V). Neben Teilhabeleistungen übernimmt die Gesetzliche Krankenversicherung auch Leistungen zur Verhütung von Krankheiten und von deren Verschlimmerung, zur Früherkennung und zur Behandlung.

Die Pflegeversicherung gewährt ergänzende Leistungen für „den Bedarf an Grundpflege und hauswirtschaftlicher Versorgung“ (§ 4 SGB XI). Leistungsberechtigt sind Personen, „die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens auf Dauer, voraussichtlich für mindestens sechs Monate, in erheblichem oder höherem Maße (...) der Hilfe bedürfen“ (§ 14 SGB XI).

Nach § 17 SGB IX sind sowohl die Leistungen zur Teilhabe als auch darüber hinaus erforderliche Leistungen der Kranken- und Pflegekassen grundsätzlich budgetfähig, sofern sie sich „auf alltägliche und regelmäßig wiederkehrende Bedarfe beziehen und als Geldleistungen oder durch Gutscheine erbracht werden können.“

Im Rahmen der Pflegeversicherung wird dieser Anspruch nochmals auf bestimmte Leistungen konkretisiert und auch die Form der Auszahlung definiert: § 35a SGB XI sieht die Budgetfähigkeit folgender Leistungen vor:

- (anteiliges) Pflegegeld für selbst beschaffte Pflegehilfen als Geldleistung,
- Pflegesachleistungen bei häuslicher Pflege als Gutschein,
- teilstationäre Pflege in Einrichtungen der Tages- oder Nachtpflege als Gutschein,
- zum Verbrauch bestimmte Pflegehilfsmittel als Geldleistung.⁵¹

⁵¹ Nicht budgetfähig sind damit die Verhinderungspflege, die Kurzzeitpflege, Leistungen der stationären Pflege und zusätzliche Betreuungsleistungen nach § 45b SGB XI. Kompetenzzentrum Persönliches Budget (Hrsg.) (2011): Das Persönliche Budget umsetzen – Perspektiven für Dienstleister, Berlin, S.85.

Die Gutscheine können bei zugelassenen, d. h. versorgungsvertraglich gebundenen Pflegediensten oder Pflegeheimen eingelöst werden.

Persönliches Budget bietet kaum Vorteile Leistungen sind nicht budgetgeeignet

Insgesamt gehen die befragten Expertinnen und Experten des GKV-Spitzenverbands davon aus, dass Persönliche Budgets im gesamten Leistungsgeschehen eine geringe Bedeutung haben. Der Grund für die geringe Inanspruchnahme wird in dem funktionierenden Sachleistungssystem der GKV gesehen, das die Versicherten in der Regel durch Vorlage der ärztlichen Verordnung beim Leistungserbringer bequem und ohne zusätzlichen Aufwand nutzen können.

Das Persönliche Budget habe in seiner praktischen Anwendung im Bereich der medizinischen und pflegerischen Leistungen in aller Regel kaum Vorteile gegenüber der Sachleistung. Unter der sozialrechtlich vorgeschriebenen Bedingung klar definierter Leistungskataloge und Qualitätsanforderungen sowie versorgungsvertraglich gebundener Leistungserbringer biete das bestehende System bereits ein größtmögliches Maß an Wahlfreiheit. Als Elemente werden hier etwa die freie Wahl des Leistungserbringers, die Möglichkeit individueller Pflegeverträge sowie das Pflegegeld als Instrument zur eigenständigen Organisation der pflegerischen Unterstützung genannt.

Unter diesen Rahmenbedingungen bedeute das Persönliche Budget für die Leistungsempfängerinnen und -empfänger lediglich einen erheblich gesteigerten Verwaltungs- und Beratungsaufwand, ohne zusätzlichen Nutzen. Oftmals hätten Budgetinteressierte falsche Erwartungen an das Persönliche Budget.

Hinsichtlich der Frage, welche Konsequenzen die Festlegung bestimmter Pflegeleistungen auf Gutscheine für die Inanspruchnahme Persönlicher Budgets hat, verweisen die Expertinnen und Experten des GKV-Spitzenverbands auf die möglicherweise noch ausstehende Evaluierung.

Geringes Nutzungspotenzial

Insgesamt wird nicht davon ausgegangen, dass die Zahl Persönlicher Budgets im Bereich der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung deutlich zunimmt.

4.4.2.5 Gesetzliche Rentenversicherung

Die Gesetzliche Rentenversicherung ist im Rahmen der Leistungen zur Teilhabe für die Erbringung von Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie ergänzende Leistungen zuständig (§ 9 SGB VI). Anspruch haben Versicherte, „deren Erwerbsfähigkeit wegen Krankheit oder körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung erheblich gefährdet oder gemindert ist“ und deren Erwerbsfähigkeit voraussichtlich durch diese Teilhabeleistungen gebessert, wiederhergestellt oder erhalten werden kann.

Die Leistungen zur Teilhabe der Rentenversicherung können nach § 13 SGB VI „auf Antrag auch als Teil eines trägerübergreifenden Persönlichen Budgets erbracht werden“. Grundsätzlich sind damit die

Voraussetzungen dafür gegeben, dass alle Teilhabeleistungen der Rentenversicherung auch als Persönliches Budget erbracht werden können.

Nicht alle Leistungen eignen sich für ein Persönliches Budget

Teilhabeleistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sind grundsätzlich budgetfähig. Insbesondere bei den regelhaften dreiwöchigen Leistungen zur medizinischen Rehabilitation ist es fraglich, ob durch die Leistungserbringung in Form eines Persönlichen Budgets ein Zugewinn an Selbstbestimmung und Eigenverantwortung über das Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten hinaus erzielt werden kann. In der Praxis der Rentenversicherungsträger wird die Leistungsform des Persönlichen Budgets überwiegend bei der Kraftfahrzeughilfe nachgefragt.

Sachleistungen gewährleisten Wunsch- und Wahlrecht sowie hohe Qualität

Nach Auffassung der Expertin der gesetzlichen Rentenversicherung sind die Rahmenbedingungen für eine den individuellen Bedarfen entsprechende, personenzentrierte Leistungserbringung umfassend gegeben. Das Instrument der individuellen Teilhabepläne, die die Leistungsempfängerinnen und -empfänger mit den versorgungsvertraglich gebundenen Leistungserbringern verhandeln, bietet ein hohes Maß an Selbstbestimmung und gewährleistet das Wunsch- und Wahlrecht. Zudem werden durch die kontinuierlichen Qualitätssicherungsmaßnahmen der Rentenversicherung sowie die Leistungsbewilligung anhand fachlich geprüfter Leitlinien eine hohe Qualität der Leistungserbringung sichergestellt.

Es wird keine erkennbare Steigerung der Inanspruchnahme Persönlicher Budgets in den kommenden Jahren erwartet.

4.4.2.6 Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation ist ein Zusammenschluss der Rehabilitationsträger und selbst kein Leistungsträger. Weitere Mitglieder sind die Sozialpartner, Vertreter der Bundesländer, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger und die Kassenärztliche Bundesvereinigung. Zu ihrem Aufgabenbereich zählen alle Angelegenheiten der Rehabilitation und Teilhabe, insbesondere dann, wenn sie mehrere Träger betreffen.

Versorgungsgedanke ist hinderlich

Bei der ermittelten Anzahl Persönlicher Budgets der Sozialhilfeträger ist nach Ansicht der befragten Experten zu berücksichtigen, dass es sich bei einem gewissen Anteil davon nur in eingeschränktem Sinn um ein Persönliches Budget handeln wird, nämlich dann, wenn das Budget gar nicht erst an die Budgetnehmerin bzw. den Budgetnehmer, sondern direkt an den Leistungserbringer ausgezahlt wird. Dass die Gesetzliche Unfallversicherung vergleichsweise gute Zahlen aufweist, wird auf die dort vorherrschende positive Grundhaltung zum Persönlichen Budget und das von dieser Grundhaltung getragene Modellprogramm „Pro Budget“ sowie die vielfältigen Informationsmaterialien zurückgeführt. Während die Bundesagentur für Arbeit das Persönliche Budget in den letzten Jahren in ihre Geschäftspolitik integriert habe, seien andere Leistungsträger dem Persönlichen Budget gegenüber deutlich zurückhaltender eingestellt. Besonders schwierig

sei das Verhältnis des medizinischen und pflegerischen Bereichs zum Persönlichen Budget, da dieser sehr stark durch das Sachleistungsprinzip und den Versorgungsgedanken geprägt sei.

Bedeutung lässt nach

Nach Auskunft der Gesprächspartner war das Persönliche Budget von Anfang an ein wichtiges Thema in der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation. Im Jahr 2004 wurden Handlungsempfehlungen zum Persönlichen Budget herausgegeben, die 2009 erstmals überarbeitet wurden und in den Jahren 2013 bis 2015 erneut aktualisiert werden sollen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation ist auch in die Entwicklung der Budgetverordnung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingebunden worden. In der Phase der Entwicklung war das Persönliche Budget von großer Bedeutung für die Arbeit der Bundesarbeitsgemeinschaft, in den letzten drei Jahren habe sich das auf konzeptioneller Ebene jedoch relativiert. Dennoch gibt es nach wie vor viele Anfragen und auch die Nachfrage nach Veröffentlichungen ist hoch. U. a. dadurch werde deutlich, dass das Persönliche Budget unabhängig von seiner Verbreitung positive Nebenwirkungen erzeugt habe. So habe es dazu beigetragen, dass verstärkt über die Individualisierung und Personenzentrierung auch von Sachleistungen diskutiert werde. Auch die Begriffe Bedarf und Teilhabe wären aufgewertet worden. Das Denken bei den Leistungsträgern würde nicht mehr nur von den Leistungen ausgehen.

Qualität vom Ergebnis her denken

Hinsichtlich der Qualitätsdiskussion um das Persönliche Budget vertreten die Fachgesprächspartner die Auffassung, dass Qualitätsanforderungen an Leistungen kein grundsätzliches Hindernis für das Persönliche Budget darstellen. Allerdings erfordere das Persönliche Budget ein Umdenken: Es müsse mehr die Ergebnisqualität und deren Messung in den Blickpunkt rücken und weniger die Anforderungen an die Struktur- und Prozessqualität. Betont wurde in diesem Zusammenhang, dass die Angst von Leistungsträgern vor Missbrauch unbegründet sei, es gebe hierfür keine Belege oder Hinweise.

Das Persönliche Budget bedeute für alle mehr Aufwand, da es sich um kein „Massengeschäft“, sondern eine individualisierte Leistungsform handele. Das Persönliche Budget laufe zudem außerhalb der bisherigen Routinen in den Organisationen.

Rehaberater in Gemeinsamen Servicestellen, die Schulungen zum Persönlichen Budget erhalten haben, seien gut informiert. Solche Schulungen seien eine wichtige Voraussetzung für alle mit dem Persönlichen Budget befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den Trägern. Verbesserungsbedarf bestehe insofern, als dass Verfahrensanweisungen, Richtlinien, Vordrucke etc. noch nicht gebündelt und leicht verfügbar vorliegen. Aus diesem Grunde konzeptioniert die Bundesarbeitsgemeinschaft derzeit eine trägerübergreifende Plattform hierzu.

Beratung und Unterstützung ist wichtige Trägeraufgabe

Budgetunterstützung wird als eine zentrale Voraussetzung für das Gelingen des Persönlichen Budgets wahrgenommen und von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure erbracht. Allerdings dürfe das Persönliche Budget laut Gesetz durch die Beratung grundsätzlich nicht

teurer werden. Deshalb spielen auch der gesetzlich geregelte Beratungsauftrag der Leistungsträger eine wichtige Rolle. Die Rehabilitation der Leistungsträger müsse – unabhängig vom Persönlichen Budget – auf jeden Fall weiter gestärkt werden.

Auch die Bedeutung der Gemeinsamen Servicestellen wird zukünftig weiter zunehmen. Eine funktionierende Gemeinsame Servicestelle würde automatisch zum Persönlichen Budget beraten.

Entwicklung ist abhängig von Reform der Eingliederungshilfe

Die Zukunft des Persönlichen Budgets steht nach Auffassung der Experten in engem Zusammenhang zur Reform der Eingliederungshilfe und dem Stellenwert, dem dort dem Persönlichen Budget eingeräumt werde. Vorteilhaft sei, dass eine neue Generation an Menschen heranwachse, die zunehmend selbst über ihr Leben und auch über die Unterstützungsleistungen bestimmen wolle.

Um die Verbreitung des trägerübergreifenden Persönlichen Budgets zu fördern, sei eine gemeinsame Teilhabepanung der Leistungsträger nach dem SGB IX von besonderer Bedeutung. Für die Zukunft des Persönlichen Budgets sei es darüber hinaus förderlich, wenn offensiv über das Persönliche Budget aufgeklärt werde. Dann könne auch bei anderen Leistungsträgern ein ähnlicher Schub erzeugt werden wie bei der Gesetzlichen Unfallversicherung. Positive Beispiele müssten stärker transportiert werden.

4.5 Zusammenfassung

Die Perspektive der Selbsthilfeverbände von Menschen mit Behinderungen

Aus Sicht von Expertinnen und Experten, die die Perspektive der Menschen mit Behinderungen vertreten, stellt das Persönliche Budget grundsätzlich eine gute Möglichkeit dar, damit mehr Leistungsbechtigte ihr Leben und ihre Unterstützung selbstbestimmter gestalten können.

Für die dennoch eher geringe Verbreitung werden vielfältige Gründe angeführt, die sowohl auf Seiten der potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmer selbst als auch auf Seiten der Leistungsträger liegen. Bereits die Vielfalt der Gründe macht die Komplexität der Situation deutlich, unter der Entscheidungen für oder gegen die Antragstellung bzw. anschließend die Bewilligung Persönlicher Budgets getroffen werden. Das Interesse an einem Persönlichen Budgets kann bei den Leistungsberechtigten gering sein, weil sie sich bewusst dagegen entscheiden, da es für sie nicht interessant ist und sie mit dem bestehenden Hilfesystem zufrieden sind. Gleichzeitig kann es nach Ansicht von befragten Expertinnen und Experten auch sein, dass ein Persönliches Budget nicht beantragt wird, weil Ressourcen wie Wissen, Unterstützung und Beratung fehlen oder ihre Finanzierung nicht geklärt ist.

Hinderungsgründe können aus Perspektive der Expertinnen und Experten auch im Zusammenhang mit der Antragstellung auftreten.

Genannt werden neben einer ablehnenden Haltung einiger Träger vor allem strukturelle Konflikte, die oftmals bereits im Sachleistungssystem bestehen, bei der Beantragung eines Persönlichen Budgets aber offengelegt und verschärft würden: Dabei geht es vor allem um Fragen der Bedarfsfeststellung und Budgetfestsetzung bei gleichzeitiger Kostendeckelung und Mehrkostenvorbehalt, Fragen des Nachweises des korrekten Budgeteinsatzes oder Fragen der Planung, Steuerung und Qualitätssicherung der Leistungen. Ohne ausreichende Unterstützung könnten Antragstellerinnen und Antragsteller in der Aushandlungssituation, die das Antragsverfahren auch darstellt, gegenüber Leistungsträgern im Nachteil sein. Insgesamt wurde in den Gesprächen eine sehr ausgeprägte Problemwahrnehmung deutlich.

Vor dem Hintergrund dieser vielfältigen Hinderungsgründe überrascht es, dass sich die Einschätzungen hinsichtlich des zukünftigen Nutzungspotenzials des Persönlichen Budgets deutlich unterscheiden und einige der befragten Expertinnen und Experten der Selbsthilfeverbände dennoch eine zukünftig wesentlich stärkere Nutzung für möglich halten.

Die Perspektive von Expertinnen und Experten der Leistungserbringer

Für die Leistungserbringer bedeutet das Persönliche Budget eine Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen sie agieren. Insbesondere für die etablierten, versorgungsvertraglich gebundenen Maßnahmenanbieter heißt dies eine Abkehr von auf Mischkalkulationen beruhenden Maßnahmenbündeln hin zu individuell kalkulierten Einzelmaßnahmen, die ggf. im Zusammenspiel mit anderen Leistungserbringern erbracht werden. Wie am Beispiel der Anbieter von Maßnahmen im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben deutlich wurde, wirft diese Umstellung viele komplexe Fragen auf und erzeugt Widersprüche, die sowohl die Leistungsanbieter als auch die bewilligenden Leistungsträger klären müssen.

Bislang ist das Persönliche Budget jedoch noch nicht in der Versorgungsrealität angekommen. Aufgrund seiner geringen praktischen Bedeutung, bezogen auf das gesamte Leistungsgeschehen, hatten die Leistungsanbieter daher bislang kaum Anreize dazu, die erforderlichen Veränderungsprozesse anzustoßen. Dies gilt insbesondere, da das Persönliche Budget für sie – wenn überhaupt – nur fachlich, nicht aber wirtschaftlich attraktiv ist.

Gleichzeitig haben die neuen Anbieter, für die das Persönliche Budget attraktiv sein könnte, bislang noch keinen ausreichenden Anreiz, um mit neuen Dienstleistungsangeboten auf dem Markt aktiv zu werden.

Die Perspektive der Leistungsträger

Die Expertinnen und Experten der Leistungsträger begegnen der Leistungsform des Persönlichen Budgets mehrheitlich mit Zurückhaltung. Von befragten Expertinnen und Experten der Leistungsträger wird betont, dass diese die für die Erfüllung des Rechtsanspruchs

erforderlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme Persönlicher Budgets grundsätzlich geschaffen haben. Dass Persönliche Budgets in der Praxis nur wenig verbreitet sind, hängt aus ihrer Perspektive in erster Linie damit zusammen, dass diese Leistungsform für die Mehrzahl der Leistungsberechtigten keinen zusätzlichen Nutzen bringe. Hierfür werden unterschiedliche Gründe angeführt. Je nach Träger wird in unterschiedlicher Intensität entweder auf das fehlende Interesse der Leistungsberechtigten an einer eigenverantwortlichen und damit aufwändigen Leistungsorganisation, auf die Vorzüge des funktionierenden Sachleistungssystems oder auf die fehlende faktische Budgeteignung der Leistungen verwiesen.

Vorbehalte an der Budgeteignung bestehen dabei vor allem in Bezug auf Leistungsarten, die komplex oder stationär erbracht werden. Nicht zufällig sind dies gerade diejenigen Leistungen, in denen sich noch am stärksten das System einer maßnahmen- und institutionenbezogenen Leistungserbringung widerspiegelt. Bei individualisierten Leistungen wie Assistenzleistungen oder unterstützter Beschäftigung stellt sich dagegen die Frage aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten der Leistungsträger, welcher zusätzliche Nutzen noch vom Persönlichen Budget ausgehen kann.

Die Expertinnen und Experten der Träger gehen nicht davon aus, dass das Persönliche Budget zukünftig das Leistungsgeschehen deutlich stärker als bisher bestimmen wird. Insofern hat das Persönliche Budget für sie auch keine große strategische Bedeutung. Eine Ausnahme bildet die Gesetzliche Unfallversicherung, die eine proaktive Beratung zum Persönlichen Budget in ihrer Leitlinie explizit vorsieht und für sich günstige Rahmenbedingungen für eine Realisierung Persönlicher Budgets sieht.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Erhebung bei den Leistungsträgern hat gezeigt, dass die Zahl der Persönlichen Budgets in den Jahren seit Einführung des Rechtsanspruchs stark zugenommen hat. Zugleich wurde jedoch auch deutlich, dass das Persönliche Budget mit einer Zahl von rund 14.500 im Jahr 2010 gemessen am gesamten Leistungsgeschehen noch immer eine geringe Verbreitung aufweist.

Wenn Persönliche Budgets realisiert werden, dann sind die Leistungsberechtigten hiermit sehr zufrieden und nehmen einen deutlichen Zugewinn an Selbstständigkeit und Selbstbestimmung wahr. Das Persönliche Budget wird von der überwältigenden Mehrheit der bisherigen Budgetnutzerinnen und -nutzer den Sachleistungen vorgezogen. Dies hat die schriftliche Befragung der Nutzerinnen und Nutzer eines Persönlichen Budgets zweifelsfrei ergeben. Die Befragung zeigt auch, dass das Persönliche Budget von Menschen mit sehr verschiedenen Beeinträchtigungsarten genutzt wird und es daher keine oder kaum „natürliche“ Beschränkungen gibt.

Jedoch beruht die Leistungsform des Persönlichen Budgets auf einer völlig anderen Philosophie als diejenige der Sachleistungsbewilligung. Dies führt zu grundsätzlichen Hemmnissen auf mehreren Ebenen, die einer schnellen Verbreitung entgegen wirken. Vor dem Hintergrund dieser Hemmnisse wird die bislang noch geringe Verbreitung Persönlicher Budgets wenn nicht befriedigend, so doch verständlich.

Im folgenden Unterkapitel werden zunächst die zentralen Hemmnisse dargestellt, die sich sowohl in den empirischen Ergebnissen dieser Studie als auch in vorangegangenen Studien und Programmen zum Persönlichen Budget gezeigt haben. Die Ergebnisse der Studie haben darüber hinaus konkrete Handlungserfordernisse zutage gefördert. Die wichtigsten dieser Handlungserfordernisse werden im zweiten Unterkapitel vorgestellt, in dem auch Vorschläge skizziert werden, wie diesen begegnet werden kann.

5.1 Hemmnisse bei der Umsetzung Persönlicher Budgets

Die Umsetzung Persönlicher Budgets stößt in der Praxis auf drei grundsätzliche Arten von Hemmnissen: 1) Wissen und Kompetenzen, 2) Unsicherheiten und Vorbehalte sowie Hemmnisse im Zusammenhang mit 3) Prozessen und Strukturen.

Wissen und Kompetenzen

Ein entscheidendes Hemmnis besteht im Mangel an Wissen und Kompetenzen hinsichtlich des Umgangs mit dem Persönlichen Budget. Bei den potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmern betrifft

dies vor allem die Unkenntnis über die Einsatzmöglichkeiten, die Beantragung und die Verwendung des Persönlichen Budgets sowie fehlende Begleitung und Beratung als unterstützende Ressource bei diesen Schritten.

Bei den Leistungsträgern äußert sich dies in fehlender Routine, unklaren Verfahrensabläufen, in geringer Erfahrung in der trägerübergreifenden Zusammenarbeit sowie in als unzureichend wahrgenommenen Ressourcen (hoher Verwaltungsaufwand bei geringen Personalressourcen).

Auch die Leistungserbringer haben wenig Erfahrung im Umgang mit dem Persönlichen Budget. Es fehlt häufig noch an Konzepten, wie Leistungen „budgetfähig“ gemacht werden können und wie sich personenzentrierte Unterstützungen sowohl aus fachlicher als auch aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ausgestalten lassen.

Unsicherheiten und Vorbehalte

Weitere Hemmnisse finden sich auf der Ebene von Wertorientierungen, Einstellungen und Haltungen. Sowohl bei Menschen mit Behinderungen als auch bei den Leistungsträgern und Leistungserbringern scheinen Unsicherheiten und Vorbehalte gegenüber dem Persönlichen Budget verbreitet zu sein.

Typische Unsicherheiten von Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen betreffen die Befürchtung von Überforderung (zum Beispiel durch den Antrags- und Verwaltungsaufwand), Unsicherheit vor Neuem sowie fehlendes Vertrauen, selbst eigenverantwortliche Entscheidungen treffen zu können. Häufig nehmen sich Menschen mit Behinderungen nicht als selbstbestimmte Kunden mit individuellen Wünschen, Rechten und Pflichten wahr. Hier geht es um klassische Themen des Empowerments von Menschen mit Behinderungen.

Bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Leistungsträger sowie der Leistungserbringer findet sich oftmals eine kritische Haltung gegenüber dem Nutzen des Persönlichen Budgets. Diese äußert sich zum Beispiel darin, dass Vertrauen in die Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen fehlt, die das Persönliche Budget nutzen wollen, dass an bekannten Prinzipien der Steuerung, Planung und Versorgung von abhängigen Hilfeempfängerinnen und -empfängern festgehalten wird oder dass die bisher dominierenden Sachleistungen bereits als sehr individuell wahrgenommen und dem Persönlichen Budget daher ein zusätzlicher Nutzen abgesprochen wird. Von Relevanz dürfte in diesem Kontext auch sein, dass eigene Nachteile durch das Persönliche Budget sowohl von den Leistungsträgern (mehr Aufwand, mehr Konflikte) als auch von den Leistungserbringern (Angst vor Konkurrenz, einer schlechteren Bezahlung aufgrund limitierter Budgethöhen und einer schlechteren Planbarkeit der eigenen Angebote) befürchtet werden.

Prozesse und Strukturen

Die dritte Art von Hemmnissen, die einer schnellen Verbreitung Persönlicher Budgets entgegen steht, resultiert daraus, dass das Persönliche Budget in bestehenden Prozessen und Strukturen der Behindertenhilfe umgesetzt wird und dort Widersprüche, Spannungen und neuen Regelungsbedarf erzeugt.

Budgetunspezifische Probleme

Die Leistungsform Persönliches Budget verschärft dabei zum einen Spannungsverhältnisse, die grundsätzlich auch im Sachleistungssystem bestehen. Zu diesen zählen die Aushandlungsprozesse zwischen Anspruchsberechtigten und Leistungsträgern bei der Ermittlung und Anerkennung von Unterstützungsbedarfen sowie deren Übersetzung in Geld- oder Sachleistungen. Hier sind Fragen zu den Anspruchsvoraussetzungen, zur Festlegung geeigneter Leistungen, zur Höhe des Bedarfs und zur hierfür notwendigen Budgethöhe zu beantworten. Darüber hinaus bestehen Zuständigkeitskonflikte und unterschiedliche Systemlogiken im komplexen Rechtssystem der Leistungen für Menschen mit Behinderungen. Grundfragen betreffen hier die Zuständigkeit der Leistungsträger und die Berechnung der Bedarfe in unterschiedlichen Leistungsbereichen.

Budgetspezifische Probleme

Zum anderen entstehen aber auch Schwierigkeiten, die auf Inkompatibilitäten des Persönlichen Budgets mit den bisherigen Strukturen und Prozessen beruhen, die auf das Sachleistungsprinzip abgestimmt sind. Das Persönliche Budget als personenzentrierte Leistungsform trifft auf ein System, das in weiten Bereichen noch durch Maßnahmen und pauschalierte Finanzierungssysteme geprägt ist. In diesem Kontext kann der Anspruch, mit dem Persönlichen Budget den individuellen Bedarf der Budgetnehmerin bzw. des Budgetnehmers zu decken, zu Konflikten führen. Hier sind Fragen zu klären,

- wie innovative Leistungsarten zu kalkulieren sind, für die keine alternativen Leistungen als Referenzmaßstab herangezogen werden können,
- wie mit einem erhöhten Unterstützungs- und Finanzbedarf gegenüber einem vorherigen Sachleistungsbezug umzugehen ist, insbesondere wie ein ggf. erst mit dem Budget anfallender Bedarf an Budgetassistenz zu berücksichtigen ist,
- wie auf Mischkalkulationen beruhende Maßnahmen in einen individuellen Unterstützungsbedarf und einen individuelle Budgethöhe übersetzt werden können oder
- wie Komplexleistungen (z. B. Werkstatt für behinderte Menschen, stationäres Wohnen) in Einzelmodule unterteilt werden können.

Spannungen und Klärungsbedarf entstehen auch bei Fragen der Steuerung und Qualitätssicherung der Leistungen, die über das Per-

sönliche Budget in Anspruch genommen werden können. Hier trifft der mit dem Persönlichen Budget verbundene Anspruch einer individuellen Hilfestellung über Teilhabeziele auf ein System, das noch weitgehend durch eine Struktursteuerung des Angebots durch die Leistungsträger über Leistungsvereinbarungen, Maßnahmenplanung und pauschalen Leistungsentgelte geprägt ist. So muss u. a. geklärt werden,

- wofür und bei welchen Leistungserbringern das Persönliche Budget eingesetzt werden darf,
- wie Teilhabeziele festgelegt und ihre Erreichung überprüft werden sollen,
- wie und wie häufig die zweckentsprechende Verwendung des Budgets durch die Budgetnehmerinnen und -nehmer überprüft werden soll, insbesondere wie Nachzahlungen oder Rückforderungen gehandhabt werden.

5.2 Handlungserfordernisse und Empfehlungen

Aus den Ergebnissen dieser Studie können zentrale Handlungserfordernisse abgeleitet werden, die zu einer intensiveren Nutzung des Persönlichen Budgets führen können. Diese werden im Folgenden vorgestellt und unter Bezugnahme auf die empirischen Befunde erläutert.

1. Unter Menschen mit Behinderungen, ihren Familien und gesetzlichen Betreuerinnen und Betreuern gibt es Unsicherheiten gegenüber dem Persönlichen Budget, die ihre Ursachen zum Teil in fehlendem Wissen haben.

Dies ist einer der Gründe dafür, dass nicht wesentlich mehr Menschen mit Behinderungen ein Persönliches Budget beantragen. Menschen mit Behinderungen haben zwar in der Regel schon vom Persönlichen Budget gehört, doch nehmen sie häufig nicht wahr, dass es sich um eine Möglichkeit für sie handeln könnte. Gleichzeitig gibt es Unsicherheiten hinsichtlich einer stärkeren Eigenverantwortung bzw. – im Falle von Eltern oder gesetzlichen Betreuerinnen und Betreuern – Sorgen vor mehr Verantwortung und größerem Aufwand. Diese Befunde ergeben sich aus mehreren Fachgesprächen mit Expertinnen und Experten von Selbsthilfverbänden, die im Rahmen dieser Studie geführt wurden.

In diesen Fachgesprächen wurde zudem sowohl die Notwendigkeit als auch der Aufwand, sich vor der Antragstellung umfassend über das Persönliche Budget zu informieren und in Bezug auf die eigene Situation individuell beraten zu lassen, als hoch eingeschätzt. Auch die Hinweise von befragten Expertinnen und Experten der Leistungsträger, dass Antragstellende das Persönliche Budget zum Teil als neue Leistung missverstehen, deuten auf einen hohen Beratungsbedarf hin.

Die schriftliche Befragung der Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer hat gezeigt, dass sich knapp die Hälfte von ihnen (auch) bei Leistungsträgern oder -erbringern über das Persönliche Budget informiert haben, bevor sie einen Antrag gestellt haben. In den Fokusgruppengesprächen mit Menschen mit Behinderungen und auch in den Gesprächen mit Expertinnen und Experten der Selbsthilfeverbände wurde jedoch darauf hingewiesen, dass sich gerade bei diesen teilweise noch Vorbehalte gegenüber dem Persönlichen Budget finden (siehe auch Punkt 2 der Handlungserfordernisse). Zudem zeigt die Prozesskettenanalyse, dass ein Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsträger die Beratungskompetenz zum Persönlichen Budget noch nicht als ausreichend erachtet und ein Bedarf in Bezug auf die zielgruppenspezifische Ausrichtung von Informationsmaterialien wahrgenommen wird.

Immerhin jede Budgetnehmerin bzw. jeder Budgetnehmer hat sich laut Budgetnehmerbefragung vor der Antragstellung (auch) an eine Beratungsstelle gewendet.

Um die Vorbehalte und Unsicherheiten der Betroffenen und ggf. deren Eltern und gesetzlichen Betreuerinnen und Betreuern abzubauen sowie die ggf. vorhandenen Potenziale dieser Leistungsform zu ermitteln, bedarf es einer niedrigschwelligen, dem Persönlichen Budget gegenüber aufgeschlossenen Informations- und Beratungsmöglichkeit. Dies kann zum einen durch eine Stärkung der Beratungsarbeit der Selbsthilfeverbände erfolgen. Zum anderen erscheint es auch notwendig zu überprüfen, ob die Beratungsarbeit der Leistungsträger, zum Beispiel im Rahmen der Gemeinsamen Servicestellen, im Sinne von Niedrigschwelligkeit und Aufgeschlossenheit verbessert werden kann.

2. Bei einigen Leistungsträgern gibt es Vorbehalte und Widerstände gegenüber dem Persönlichen Budget.

In den Fokusgruppengesprächen mit Menschen mit Behinderungen und in den Fachgesprächen mit Expertinnen und Experten der Selbsthilfeverbände wurde über die Erfahrung berichtet, dass es bei einigen Leistungsträgern Vorbehalte und Widerstände gegenüber dem Persönlichen Budget gibt und auch, dass teilweise das Interesse am Persönlichen Budget gering ist. Auch die Befragung von Leistungsträgern durch Steria Mummert hat Vorbehalte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gegenüber dem Persönlichen Budget festgestellt, die sowohl die Budgeteignung von Leistungen, den Nutzen des Persönlichen Budgets als auch die persönlichen Voraussetzungen potenzieller Budgetnehmerinnen und -nehmer betreffen.

Hieraus lässt sich ein Bedarf an einer besseren Aufklärung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Leistungsträger ableiten, um Aufgeschlossenheit und eine konstruktive Haltung gegenüber dem Persönlichen Budget zu fördern. Dabei sollte es darum gehen, anhand bereits umgesetzter positiver Budgetbeispiele die Potenziale, die das Persönliche Budget im eigenen Leistungsbe-

reich haben kann, gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erarbeiten. Insbesondere die Erfahrungen der Gesetzlichen Unfallversicherung zeigen, dass sich die Umsetzungschancen Persönlicher Budgets verbessern, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsträger proaktiv zum Persönlichen Budget beraten und selbst von der Idee dieser Leistungsform überzeugt sind. Möglicherweise ist bei diesen Bemühungen auch ein zwischen den Trägern abgestimmtes Vorgehen von Vorteil, denn Leistungsträger, die noch weniger Erfahrung mit dem Persönlichen Budget haben, können von den in dieser Hinsicht weiter fortgeschrittenen Trägern profitieren. Außerdem könnten hierdurch auch die Voraussetzungen für das noch kaum verbreitete trägerübergreifende Persönliche Budget verbessert werden.

3. Menschen mit Behinderungen benötigen Unterstützung bei der Antragstellung.

Eine Minderheit von 19 Prozent der schriftlich befragten Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer gaben an, ihr Budget ohne fremde Hilfe beantragt zu haben. Auch in den Fokusgruppengesprächen mit Menschen mit Behinderungen und in den Fachgesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der Selbsthilfeverbände wurden die Schwierigkeiten der Antragstellung und der Bedarf an Unterstützung hervorgehoben.

Um die Beantragung Persönlicher Budgets zu erleichtern, sollten Antragstellende die Möglichkeit haben, auf eine leistungsträgerunabhängige Unterstützung zurückzugreifen, die für sie eine Anwaltsfunktion gegenüber dem jeweiligen Leistungsträger einnimmt. Korrespondierend mit der Empfehlung zum ersten Handlungserfordernis wären daher entsprechende Unterstützungsstrukturen der Selbsthilfeverbände auszubauen und ihre Leistungen zur Unterstützung bei der Antragstellung finanziell sicherzustellen.

4. Die Bewilligungspraxis benötigt mehr Fachlichkeit, größere Transparenz und bessere Kommunikation.

In der schriftlichen Befragung äußert sich die Mehrheit der Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer zufrieden mit der Arbeit der Leistungsträger im Antragsverfahren. Trotzdem gibt es nicht wenige Unzufriedene, und zusätzlich ist die größte Unzufriedenheit bei denjenigen zu erwarten, deren Antrag nicht bewilligt wurde.

Die Ergebnisse der Fokusgruppengespräche geben Hinweise darauf, dass Leistungsträger teilweise dazu tendieren, Unterstützungsbedarfe zu hinterfragen und herunterzuhandeln. Die Leistungsbewilligung bzw. -ablehnung wird teilweise als unverständlich erlebt. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsträger würden sich teilweise noch an der Sachleistungslogik orientieren, was eine geringe Flexibilität bei der Leistungsbewilligung zur Folge habe. Dabei stehe das Ziel größerer Selbstbestimmung im Widerspruch zum Kontrollbedürfnis bei einigen Leistungsträgern.

Auch wenn über die Verbreitung dieser Erfahrungen aufgrund der kleinen Zahl an Teilnehmenden der Fokusgruppen keine Informationen vorliegen, so haben die umfassenden Schilderungen mehrerer Einzelerfahrungen doch gezeigt, dass diese Probleme existieren und systematische Ursachen haben. Zusätzlich wurden diese Erfahrungen auch in Gesprächen mit Expertinnen und Experten der Selbsthilfeverbände mehrfach bestätigt. In der Prozesskettenanalyse von Steria Mummert wurde zudem deutlich, dass die geringe Zahl der beantragten Persönlichen Budgets den Aufbau von erfahrungsbasierten Kenntnissen und Kompetenzen auf Seiten der Leistungsträger erschwert. Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Leistungsträger wurde überdies selbst ein großer Schulungsbedarf geäußert. Ergänzend zur Förderung der Aufgeschlossenheit über das Persönliche Budget muss daher dafür Sorge getragen werden, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche die Anträge bearbeiten, durch Schulungen und beständigen Wissensaustausch gut auf diese Aufgabe vorbereitet werden. Hilfreich könnte auch eine zentrale Stelle sein, an der die Kompetenzen zum Persönlichen Budget gebündelt werden und die fundierte Auskünfte in Fragen der Bewilligung geben bzw. die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsträger beraten kann.

5. Die Bewilligung und die Ausgestaltung Persönlicher Budgets sind sehr uneinheitlich. Dabei fehlt es an Orientierungsmöglichkeiten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsträger.

Dieses Handlungserfordernis ist eng mit dem vorgenannten verknüpft. Ergebnissen der schriftlichen Befragung von Budgetnehmerinnen und Budgetnehmern zufolge divergieren die Bewilligungszeiträume erheblich, und auch die Art und Weise des Verhandeln über zu bewilligende Leistungen schwankt stark zwischen den Leistungsträgern. Die bewilligten Budgets selbst weisen erhebliche Unterschiede u. a. bei der Ausgestaltung der Zielvereinbarungen, bei den Laufzeiten und bei der geforderten Häufigkeit von Nachweispflichten auf. Die unterschiedlichen Bedarfslagen und individuellen Ausgangssituation erklären die genannten Unterschiede nur teilweise. In den Fachgesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der Selbsthilfeverbände wurde problematisiert, dass jeder Leistungsträger seine eigenen Vorschriften und Merkblätter habe und diese nicht aufeinander abgestimmt seien. Auch in den Fokusgruppen wurde mehrfach die Erfahrung einer Abhängigkeit der Verfahren von Einzelpersonen in den Behörden zum Ausdruck gebracht. In der Prozesskettenanalyse wurde der verbreitete Wunsch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsträger nach mehr Transparenz über Handlungsabläufe und Zuständigkeiten sowie bessere Hilfestellungen, wie z.B. Checklisten oder konkrete Leitfäden, deutlich.

Zur Bewältigung dieses Handlungserfordernisses könnte es hilfreich sein, wenn die Leistungsträger unter Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die Anträge vor Ort bearbeiten, verbindliche und differenzierte Handlungsleitfäden zum Persönli-

chen Budget einführen oder weiterentwickeln. Diese Leitfäden sollten zum Beispiel die Transparenz über die budgetfähigen Leistungen und ihre Bewilligungsvoraussetzungen verbessern und Standards hinsichtlich der Kalkulation von Budgets, Zielvereinbarungen, Qualitätssicherung und Nachweiserbringung etablieren. Ergänzend sind Vorschriften im Zusammenhang mit dem Antrags- und Bewilligungsverfahren Persönlicher Budgets daraufhin zu überprüfen, ob sie mit den Vorschriften anderer Leistungsträger vereinbar sind. Schließlich sollten auch Formulare daraufhin begutachtet werden, ob sie den Anforderungen an Transparenz und Kundenfreundlichkeit genügen.

6. Bei Leistungserbringern und Leistungsträgern gibt es teilweise Vorbehalte gegenüber der Eignung von Leistungen für das Persönliche Budget.

In den Fachgesprächen äußerten einige Expertinnen und Experten von Leistungserbringern und Leistungsträgern Vorbehalte gegenüber der Sinnhaftigkeit einzelner Leistungen für das Persönliche Budget. Dabei sehen sie tendenziell mehr Leistungen als nicht sinnvoll für das Persönliche Budget an als die befragten Expertinnen und Experten von Selbsthilfeverbänden. In der Praxis verstärkt diese Unklarheit die Zurückhaltung dabei, Menschen mit Behinderungen zum Persönlichen Budget zu raten bzw. das Persönliche Budget voranzutreiben.

Um dieses Hindernis für die Verbreitung Persönlicher Budgets aufzuheben, könnte an die vorangegangene Handlungsempfehlung angeknüpft und diese etwas erweitert werden. Die Handlungsleitfäden sollten neben einer Übersicht über alle budgetgeeigneten Leistungen und deren Bewilligungsvoraussetzungen besonders für das Persönliche Budget geeignete Leistungen anführen und als Best-Practice-Beispiele anschaulich vermitteln. Hierbei könnten auch die bei der von Steria Mummert durchgeführten Prozesskettenanalyse von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Leistungsträger genannten Leistungen aufgeführt werden. Dabei sollten typische individuelle Situationen der Budgetnehmerinnen und -nehmer die Verwendung der Leistungen illustrieren. Die Abstimmung einer solchen Liste zwischen Leistungsträgern, Leistungserbringern und Selbsthilfeverbänden könnte zu einer hohen Verbindlichkeit und Überzeugungskraft beitragen.

7. Budgetnehmerinnen und -nehmern müssen geeignete Unterstützungsmöglichkeiten bei der Budgetverwaltung zur Verfügung stehen.

In den Fachgesprächen mit Expertinnen und Experten von Selbsthilfeverbänden wurde die hohe Bedeutung einer Unterstützung bei der Budgetverwaltung betont. Sie wird als Grundvoraussetzung dafür angesehen, dass Menschen mit komplexem Hilfebedarf sowie mit geistigen Beeinträchtigungen das Budget überhaupt nutzen können. Aus deren Sicht sollte der Assistenzbedarf daher als Pflichtleistung regelhaft finanziert werden.

Der schriftlichen Befragung zufolge verwalten die meisten Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer ihr Budget nicht alleine. Knapp jede fünfte Budgetnehmerin bzw. jeder fünfte Budgetnehmer (18 %), die bzw. der Unterstützung benötigt, bezahlt diese entweder aus dem allgemeinen Budget oder aus einer explizit hierfür vorgesehenen Position. Gespräche mit Expertinnen und Experten der Leistungsträger haben ergeben, dass diese davon ausgehen, dass gemäß der Rechtslage die bewilligten Persönlichen Budgets immer auch einen potenziellen Assistenzbedarf abdecken. Gleichzeitig wird die Auffassung vertreten, dass Budgetassistenten keinen zusätzlichen Leistungsanspruch begründen sollte, weil dadurch die Akzeptanz Persönlicher Budgets bei den Leistungsträgern aufgrund der entstehenden Zusatzkosten abnehmen würde. In jedem Fall dürfe ein Bedarf an Budgetassistenten nicht dazu führen, dass das Persönliche Budget die Höhe aller bisher individuell festgestellten und ohne das Persönliche Budget zu erbringenden Leistungen überschreite.

Bei der Budgetassistenten handelt es sich aufgrund des festgestellten hohen Unterstützungsbedarfs der Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer um einen sehr wichtigen Einzelaspekt. Im Rahmen der SGB IX und der Budgetverordnung ist die Frage des Beratungs- und Unterstützungsbedarfs zwar grundsätzlich geklärt, jedoch gibt es offensichtlich weiterhin Auslegungsunterschiede und Unterschiede in der Umsetzung dieser Vorschriften. Eine weitere Klarstellung, wie die Vorschriften einheitlich auszulegen sind, erscheint daher erforderlich. Im Kontext rechtlicher Betreuungsverhältnisse ist zudem zu klären, durch wen die Budgetassistenten erbracht werden darf.

8. Durch Qualitätsrichtlinien oder Gutscheine werden die Einsatzmöglichkeiten Persönlicher Budgets eingeschränkt.

Einige der befragten Expertinnen und Experten der Leistungsträger verweisen darauf, dass bestimmte Leistungen entsprechend der leistungsrechtlichen Vorgaben nur durch zertifizierte und/oder rahmenvertraglich gebundene Leistungserbringer erbracht werden dürfen. Pflegesachleistungen dürfen explizit nicht als Geldleistung in das Persönliche Budget integriert werden, sondern nur als Gutschein, der bei zertifizierten Pflegediensten einzulösen ist. Dies hat zur Folge, dass die Leistungsform Persönliches Budget bei diesen Leistungen nicht mit erweiterten Einsatzmöglichkeiten einhergeht und daher kaum zusätzlichen Nutzen bedeutet.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wichtig, die Diskussion um alternative Wege der Qualitätssicherung unter der Rahmenbedingung einer personenzentrierten Leistungsgewährung zu intensivieren. So sollte ausgelotet werden, inwiefern das Instrument der Zielvereinbarungen, die individuelle Teilhabeziele beschreiben, stärker zur Sicherstellung und Bewertung der Ergebnisqualität von Teilhabeleistungen eingesetzt werden kann. Damit blieben individuelle Entscheidungsspielräume bestehen, ohne dass Ansprüche an eine qualitativ hochwertige Hilfeleistung aufgeweicht werden.

9. Persönliche Budgets werden kaum trägerübergreifend realisiert.

Die Datenabfrage bei den Leistungsträgern und die Budgetnehmerbefragung haben gezeigt, dass trägerübergreifende Persönliche Budgets im Grunde Einzelfälle darstellen. Aufgrund der geringen Fallzahl war es nicht möglich, diese Form von Budgets im Rahmen der schriftlichen Befragung detaillierter zu untersuchen. In den Fachgesprächen mit Expertinnen und Experten der Selbsthilfeverbände wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die trägerübergreifende Zusammenarbeit schwach ausgeprägt zu sein scheint. Auch die Prozesskettenanalyse gibt Hinweise auf Unsicherheiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsträger in der trägerübergreifenden Zusammenarbeit. In den Fokusgruppen wurde von einem erhöhten Nachweisaufwand bei trägerübergreifenden Budgets berichtet, da zum Beispiel separate Abrechnungen an alle beteiligten Träger geschickt werden müssen.

Eine optimale Ausgangsposition für die trägerübergreifende Ausgestaltung Persönlicher Budgets würde dadurch geschaffen, dass von Anfang an eine gemeinsame Teilhabeplanung der Leistungsträger erfolgt. Um Hemmschwellen trägerübergreifender Persönlicher Budgets abzubauen, wäre ein verstärkter Austausch zwischen den Trägern wünschenswert. Anhand realisierter Persönlicher Budgets sollte gemeinsam erarbeitet und in Handlungsleitlinien festgehalten werden, wo sich typischerweise Überschneidungen ergeben sowie welche Formen der gemeinsamen Budgetverwaltung praktikabel sind.

10. Es mangelt an aktuellen und zuverlässigen Informationen über den Umsetzungsstand Persönlicher Budgets.

Diese Problematik ist einer der Gründe, der zur Vergabe dieses Untersuchungsauftrags geführt hat. Eine umfassende und aktuelle Information über den Stand der Umsetzung Persönlicher Budgets ist für die Politik von besonderer Bedeutung, um Stagnationen erkennen und die zugrundeliegenden Hindernisse beseitigen zu können.

Zukünftig sollten Leistungsträger regelmäßig und einheitlich über Persönliche Budgets berichten. Hierfür sollte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einheitliche Dokumentationsstandards entwerfen und mit den Verbänden der Leistungsträger abstimmen. Dabei ist die Waage zu halten zwischen dem Wunsch nach umfassenden Informationen und einem vermittelbaren Dokumentationsaufwand.

6 Anhang

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Untersuchungsaufbau	3
Abbildung 2-1: Altersverteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer mit laufenden oder neu bewilligten Budgets unter Federführung der Sozialhilfe, im Jahr 2010	9
Abbildung 2-2: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer mit laufenden oder neu bewilligten Budgets unter Federführung der Sozialhilfe, im Jahr 2010, nach Behinderungsart	9
Abbildung 2-3: Träger der Sozialhilfe: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets, 2008 bis 2010	10
Abbildung 2-4: Träger der örtlichen Jugendhilfe: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets, 2008 bis 2010	12
Abbildung 2-5: Bundesagentur für Arbeit: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter Persönlicher Budgets	13
Abbildung 2-6: Gesetzliche Unfallversicherung: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets	14
Abbildung 2-7: Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung (ausschließlich AOK-Rheinland): Entwicklung der Anzahl neu bewilligter Persönlicher Budgets	15
Abbildung 2-8: Gesetzliche Rentenversicherung: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets	16
Abbildung 2-9: Integrationsämter: Entwicklung der Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets	17
Abbildung 2-10: Anzahl neu bewilligter und laufender Persönlicher Budgets über alle Leistungsträger (ohne GKV)	19
Abbildung 2-11: Anzahl neu bewilligter Persönlicher Budgets über alle Leistungsträger	20
Abbildung 3-1: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer nach Altersklassen, in Prozent	23
Abbildung 3-2: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer nach Geschlecht, in Prozent	24
Abbildung 3-3: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer nach Art der Beeinträchtigung, in Prozent	25
Abbildung 3-4: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer nach Wohnform, in Prozent	26
Abbildung 3-5: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer nach Erwerbsstatus, in Prozent	27

Abbildung 3-6: Verteilung der 25- bis 60-jährigen Budgetnehmerinnen und -nehmer in der Sozialhilfe nach Erwerbsstatus, in Prozent	28
Abbildung 3-7: Verteilung der ab 25-jährigen Budgetnehmerinnen und -nehmer nach höchstem formellen Bildungsniveau, in Prozent	29
Abbildung 3-8: Wie oder durch wen Budgetnehmerinnen und -nehmer zum ersten Mal vom Persönlichen Budget erfahren haben, in Prozent	29
Abbildung 3-9: Wie sich Budgetnehmerinnen und -nehmer über das Persönliche Budget informiert haben, bevor sie ihren ersten Antrag gestellt haben, in Prozent	30
Abbildung 3-10: Ob und durch wen sich Budgetnehmerinnen und -nehmer beim ersten Antrag für das Persönliche Budget haben helfen lassen, in Prozent	31
Abbildung 3-11: Dauer in Monaten, bis der erste vollständige Antrag auf ein Persönliches Budget bewilligt wurde, in Prozent	32
Abbildung 3-12: Zufriedenheit in Bezug auf verschiedene Aspekte des Antragsverfahrens beim ersten Antrag auf ein Persönliches Budget, in Prozent	33
Abbildung 3-13: Verteilung der Persönlichen Budgets nach Zahl der beteiligten Träger, in Prozent	34
Abbildung 3-14: Verteilung der Persönlichen Budgets nach monatlicher Budgethöhe in Euro, in Prozent	35
Abbildung 3-15: Leistungen, die über das Persönliche Budget finanziert werden, in Prozent	36
Abbildung 3-16: Unterstützung bei der Verwaltung des Persönlichen Budgets, in Prozent	37
Abbildung 3-17: Bezahlung für Unterstützung bei der Verwaltung des Persönlichen Budgets, in Prozent	38
Abbildung 3-18: Häufigkeit von Nachweispflichten gegenüber dem Träger, in Prozent	39
Abbildung 3-19: Vorhandensein und Inhalt von Zielvereinbarungen, in Prozent	40
Abbildung 3-20: Aspekte des Umfangs mit dem Persönlichen Budget, die den Budgetnehmerinnen und -nehmern (eher) einfach oder (eher) schwer fallen, in Prozent	42
Abbildung 3-21: Veränderungen durch das Persönliche Budget, Angaben „stimmt“ und „stimmt eher“ in Prozent	43
Abbildung 3-22: Generelle Zufriedenheit mit dem Persönlichen Budget, Angaben „stimmt“ und „stimmt eher“ in Prozent	44
Abbildung 4-1: Hemmende Faktoren auf Seiten der Budgetnehmerinnen und -nehmer	56
Abbildung 4-2: Hemmende Faktoren auf Seiten der Leistungserbringer	66
Abbildung 4-3: Hemmende Faktoren auf Seiten der Leistungsträger	73

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Übersicht der Datentiefe bei den verschiedenen Leistungsträgern	5
Tabelle 2-2: Anzahl der erfassten Persönlichen Budgets bei den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, im Jahr 2010	6
Tabelle 2-3: Anzahl der erfassten Persönlichen Budgets bei den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe sowie Empfänger/ -innen von Eingliederungshilfe, im Jahr 2010	8
Tabelle 2-4: Anzahl der erfassten Persönlichen Budgets bei den örtlichen Trägern der Jugendhilfe, im Jahr 2010	11
Tabelle 3-1: Befragungsrücklauf	22
Tabelle 3-2: Verteilung der Budgetnehmerinnen und -nehmer (Sozialhilfe) nach Altersklassen, in Prozent, im Vergleich zur Eingliederungsstatistik	23

Methodik der Befragung von Budgetnehmerinnen und -nehmern

Erstellung des Erhebungsbogens

Der verwendete Fragebogen wurde von der Prognos AG erarbeitet und mit dem BMAS sowie dem Projektbeirat abgestimmt. Der Fragebogen orientiert sich dabei an den folgenden inhaltlichen Schwerpunkten:

- Das Antragsverfahren.
- Wie sieht Ihr Persönliches Budget aus?
- Wie zufrieden sind Sie mit dem Persönlichen Budget?
- Persönliches.

Eine Vorabversion des Fragebogens wurde von der „Medienwerkstatt für leichte Sprache“ in München in leichte Sprache übersetzt und entsprechend formatiert. Anschließend wurde die Verständlichkeit des Fragebogens im Rahmen eines persönlichen, kognitiven Pretest mit drei Budgetnehmerinnen und Budgetnehmern aus Berlin getestet. Auf Basis dieser Ergebnisse wurde der Fragebogen finalisiert.

Der finale Fragebogen besteht aus 16 DIN-A4-Seiten mit insgesamt 26 Einzelfragen (siehe Anhang II). Zusätzlich wurde ein zweiseitiges Anschreiben erstellt.

Zufallsgesteuerte vs. trärgesteuerte Stichprobenziehung

Bei der Zusammenstellung der Stichprobe konnte für die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe eine Zufallsauswahl verwirklicht werden. Die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe decken etwa 80 Prozent aller Persönlichen Budgets ab, sodass für die überwiegende Mehrheit der Befragungsstichprobe begründet Repräsentativität beansprucht werden kann.

Bei den anderen Trägern (Unfallversicherung, Rentenversicherung, Bundesanstalt für Arbeit, Kranken- und Pflegeversicherung) hingegen konnte aus verschiedenen organisatorischen Gründen keine Zufallsauswahl verwirklicht werden. Vielmehr wurde die Auswahl der zu befragenden Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer hier durch die jeweiligen Spitzenverbände bzw. die Träger selbst gesteuert. Durch dieses Vorgehen konnte eine hohe Kooperations- und Teilnahmebereitschaft der Träger gewährleistet werden – allerdings mit dem Nachteil, dass für etwa 20 Prozent der Befragungsstichprobe keine begründete Aussage zur Repräsentativität getroffen werden kann.

Da bei einigen Trägern im Jahr 2010 nur sehr wenige Persönliche Budgets vorlagen, wurden sie bei der Budgetnehmerbefragung nicht berücksichtigt; es handelt sich um die örtlichen Träger der Kinder-

und Jugendhilfe, die Integrationsämter und die Landwirtschaftliche Sozialversicherung.

Details der zufallsgesteuerten Stichprobenziehung bei den Sozialhilfeträgern

Bei der Sozialhilfe wurde die Zufallsauswahl der Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer des Jahres 2010 als geschichtete Klumpenstichprobe verwirklicht, wobei die örtlichen und überörtlichen Träger als Klumpen – d.h. als größere Einheiten von Populationsmitgliedern – fungierten. Die Zufallsauswahl bezog sich also nicht auf die Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer selbst, sondern auf die Träger. Wurde ein Träger zufällig ausgewählt, sollte er ohne Ausnahme alle seine Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer des Jahres 2010 befragen. Um die Stichprobenezusammenstellung zu optimieren, wurde bei der Zufallsauswahl der Träger darauf geachtet, dass sich die folgenden drei Schichtungsmerkmale in der Stichprobe in etwa demselben Verhältnis abbilden wie in der Grundgesamtheit aller Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer des Jahres 2010:

- Bundesland (11 Bundesländer und 1 Restkategorie),
- Trägergröße (klein: < 10 Persönliche Budgets im Jahr 2010, mittel: 11-100 Persönliche Budgets, groß: > 100 Persönliche Budgets),
- Trägerart (örtlich, überörtlich).

Darüber hinaus wurden folgende Aspekte beachtet:

- Grundsätzlich wurden nur Träger mit mindestens sechs Persönlichen Budgets im Jahr 2010 bei der Zufallsauswahl berücksichtigt. Dadurch sollte – wie vorab mit der Datenschutzabteilung des BMAS abgeklärt – eine etwaige Identifizierbarkeit von Einzelpersonen ausgeschlossen werden (s. unten). Im Jahr 2010 gab es 11.250 Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer, die von Sozialhilfeträgern mit mehr als sechs Persönlichen Budgets betreut wurden.
- Für den Fall, dass sich ein bei der Zufallsziehung ausgewählter Träger nicht in der Lage sah, an der Budgetnehmerbefragung teilzunehmen, wurde eine Nachziehung vorgenommen. Es wurde also – wiederum zufällig – ein Ersatzträger mit denselben Schichtungsmerkmalen ausgewählt. Für den Fall, dass auch Ersatzträger absagten, wurden weitere zufällige Nachziehungen durchgeführt.

Die ursprünglich gezogene Zufallsstichprobe bestand aus 35 Sozialhilfeträgern mit insgesamt 1.842 Persönlichen Budgets im Jahr 2010. Allerdings waren lediglich 19 Sozialhilfeträger direkt zur Teilnahme bereit, sodass Nachziehungen vorgenommen werden mussten. Weitere sieben Sozialhilfeträger sagten dann nach der ersten Nachziehung zu, weitere drei Sozialhilfeträger nach der zweiten und weitere fünf Sozialhilfeträger nach der dritten und letzten Nachziehung. Ins-

gesamt wurden 34 Sozialhilfeträger rekrutiert, von denen allerdings einer nachträglich wieder absprang. Die finale Zufallsstichprobe bestand somit aus 33 Sozialhilfeträgern mit insgesamt 1.365 Persönlichen Budgets im Jahr 2010.

Ablauf der Befragung und Datenschutz

Die Befragung fand im Zeitraum vom 21.05. bis 20.08.2012 statt. Den zufällig ausgewählten Sozialhilfeträgern sowie den Spitzenverbänden bzw. Ansprechpartnern der anderen beteiligten Träger wurden von der Prognos AG in ausreichender Anzahl vorbereitete und bereits frankierte Briefe zur Verfügung gestellt, die jeweils ein erläuterndes Begleitschreiben in leichter Sprache, einen Fragebogen in leichter Sprache und einen frankierten Rückumschlag enthielten. Diese vorbereiteten Briefe wurden von den Trägern mit den Adressen von Budgetnehmerinnen und Budgetnehmern des Jahres 2010 versehen und an diese versandt. Die ausgewählten Sozialhilfeträger sollten stets alle ihre Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer des Jahres 2010 anschreiben, die anderen Träger sollten die Briefe an von ihnen selbst ausgewählte Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer des Jahres 2010 schicken.

Die ausgefüllten Fragebögen wurden von den Budgetnehmerinnen und Budgetnehmern anonym an die Prognos AG zurückgeschickt. Weder enthielt der Fragebogen Adressangaben noch wurde der Absender auf dem Rückumschlag angegeben. Durch dieses Grundprinzip der Aussendung und Rücksendung wurde gewährleistet, dass die Träger keine Kenntnis über die individuellen Antworten in den Fragebögen erhielten und die Prognos AG keine Kenntnis über die Adressen. Eine Zuordnung von Name, Adresse und Antworten im Fragebogen war also weder bei den Trägern noch bei der Prognos AG möglich. Gemäß Referat für Sozialdatenschutz des BMAS ist dieses Vorgehen datenschutzrechtlich konform. Die über die Sozialhilfeträger ausgegebenen Fragebögen enthielten eine Kodierung der Schichtungsmerkmale (Bundesland, Trägergröße, Trägerart). Da dies bei Trägern mit nur sehr wenigen Persönlichen Budgets dazu führen kann, dass Budgetnehmer auf Grundlage ihrer persönlichen Angaben im Fragebogen identifizierbar werden, wurden bei der Zufallsauswahl nur Sozialhilfeträger mit mindestens sechs Persönlichen Budgets im Jahr 2010 berücksichtigt.

Aussendung und Rücklauf

Auf Grundlage der zufallsgesteuerten Stichprobenziehung wurden von der Prognos AG 1.365 Fragebögen an die Sozialhilfeträger zur Weiterleitung an die Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer verschickt. Den anderen Trägern wurden – in etwa entsprechend ihrem Anteil an den Persönlichen Budgets des Jahres 2010 – zusammen 507 Fragebögen zur Verfügung gestellt (Unfallversicherung: 327, Bundesanstalt für Arbeit: 78, Rentenversicherung: 63, Kranken- und Pflegeversicherung: 39). Insgesamt wurden somit 1.872 Fragebögen von der Prognos AG ausgegeben.

Bis zum Ende der Erhebungsphase gingen bei der Prognos AG insgesamt 521 Fragebögen ein. Von diesen konnten 496 einem Träger zugeordnet werden (Sozialhilfe: 352, Unfallversicherung: 97, Bundesanstalt für Arbeit: 18, Rentenversicherung: 16, Kranken- und Pflegeversicherung: 13). Diese 496 Fragebögen mit Trägerzuordnung entsprechen einer Rücklaufquote von 28 Prozent (Sozialhilfe: 26 %, Unfallversicherung: 30 %, Bundesanstalt für Arbeit: 23 %, Rentenversicherung: 25 %, Kranken- und Pflegeversicherung: 33 %). Dieser Rücklauf ist als gut zu beurteilen.

Überprüfung der Teilstichprobe mit Persönlichen Budgets von Sozialhilfeträgern hinsichtlich Repräsentativität und Schätzgenauigkeit

Da bei der Zusammenstellung der Stichprobe für die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe eine Zufallsauswahl verwirklicht werden konnte, kann für diese Teilstichprobe begründet Repräsentativität beansprucht werden. Die Repräsentativität wird allerdings beeinträchtigt, wenn der Non-Response nicht zufällig erfolgt, wenn also bestimmte Personengruppen den Fragebogen häufiger nicht beantworten als andere. Mögliche Verzerrungen können aufgedeckt werden, indem verfügbare soziodemografische Merkmale zwischen der Gesamtpopulation und den antwortenden Budgetnehmerinnen und Budgetnehmern verglichen werden. Zeigen sich bei einer solchen Non-Responder-Analyse signifikante Unterschiede, muss mit Verzerrungen infolge von systematischem Non-Response gerechnet werden.

Aufgrund der aus der Status-quo-Analyse zur Verfügung stehenden Informationen war es möglich, eine Non-Responder-Analyse hinsichtlich der beiden Merkmale Geschlecht (2 Kategorien) und Alter (8 Kategorien) durchzuführen. Da der Vergleich zwischen Gesamtpopulation und Antwortenden für beide Merkmale nicht signifikant ausfiel (Geschlecht: $\chi^2=0,73$, $df=1$, $p=0,39$; Alter: $\chi^2=4,36$, $df=7$, $p=0,74$), kann geschlossen werden, dass es zumindest hinsichtlich Geschlecht und Alter keinen systematischen Non-Response gibt, der die Repräsentativität der Stichprobe beeinträchtigen könnte.

Darüber hinaus wurde für die Teilstichprobe der von der Sozialhilfe betreuten Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer überprüft, ob die Stichprobe groß genug ist, um hinreichend genaue Schätzungen der Populationsparameter zu gewährleisten. Das Ergebnis kann wie folgt zusammengefasst werden: Die Genauigkeit der Ergebnisse kann insgesamt als gut beurteilt werden. Für Merkmale mit zwei Antwortkategorien liegt die Breite des 95 %-Konfidenzintervalls zwischen ± 4 % und ± 7 % und entspricht damit in etwa einer Genauigkeit von ± 5 %, die üblicherweise für soziologische Untersuchungen gefordert wird. Die Breite der 95 %-Konfidenzintervalle für kontinuierliche Merkmale ist inhaltlich in Abhängigkeit von der zugrunde liegenden Skala zu beurteilen und wird augenscheinlich ebenfalls als gut beurteilt. Insgesamt bedeutet dieses Ergebnis, dass die Stichprobe der von der Sozialhilfe betreuten Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer des Jahres 2010 mit $N=352$ groß genug ist, um hinreichend genaue Aussagen für die zugrunde liegende Population zu treffen.

Zusammenstellung der finalen Analysestichprobe

Für die finale Analyse wurden die durch Zufallsauswahl über die Sozialhilfeträger rekrutierten Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer und die durch die anderen Träger selbst rekrutierten Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer zusammengeführt und bei der Auswertung so gewichtet, dass das in der Status-quo-Analyse festgestellte Verhältnis der Trägeranteile gewahrt blieb. Hierfür wurde die relative Verteilung auf die tatsächlich vorgefundene Stichprobengröße (N=496) normiert, sodass Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer der Sozialhilfe mit 1,123 gewichtet wurden, jene der Unfallversicherung mit 0,670, jene der Bundesanstalt für Arbeit mit 0,857, jene der Rentenversicherung mit 0,777 und jene der Kranken- und Pflegeversicherung mit 0,603.

Fragebogen für die Budgetnehmerbefragung

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie bekommen zurzeit das Persönliche Budget, auch persönliches Geld genannt.
Oder Sie haben schon einmal das Persönliche Budget erhalten.

Das Bundes-Ministerium für Arbeit und Soziales

möchte gerne wissen:

- **Wie zufrieden sind oder waren Sie mit dem Persönlichen Budget?**
- **Was kann man daran verbessern?**

Sie haben Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget.

Daher schicken wir Ihnen und etwa 2.500 anderen Menschen diesen Frage-Bogen.

Bitte beantworten Sie die Fragen.

Das dauert nicht sehr lange.

Sie können sich auch helfen lassen.

Wir haben uns bemüht, den Frage-Bogen möglichst gut verständlich zu schreiben.

Damit alle mitmachen können, haben wir in Leichter Sprache geschrieben. Der Fragebogen soll barriere-frei sein.

Wenn Sie fertig sind:

Dann stecken Sie den Frage-Bogen einfach in den beiliegenden Umschlag.

Dort steht schon unsere Adresse drauf.

Sie müssen auch keine Briefmarke aufkleben.

Werfen Sie bitte den Umschlag einfach direkt in den Briefkasten.

**Bitte schicken Sie uns den Frage-Bogen
bis zum 20. August 2012 zurück!**

Ihre Antworten sind freiwillig.

Sie müssen nicht mitmachen.

Wir freuen uns aber sehr, wenn Sie mitmachen.
Sie wurden zufällig ausgewählt.
Wir kennen Sie nicht persönlich.
Auf dem Rück-Umschlag steht auch nicht Ihr Name.
Daher wissen wir auch nicht, wer wie geantwortet hat.
Auch der Leistungs-Träger weiß nichts von Ihren Antworten.

Wir halten uns an die Regeln vom Daten-Schutz.
Wenn wir fertig sind mit dem Auswerten und ein Ergebnis haben:
Dann vernichten wir alle Frage-Bögen. Vielen Dank für Ihre Hilfe!

Mit besten Grüßen

Andreas Heimer
Prognos AG

A. So füllen Sie den Frage-Bogen aus

- Bitte machen Sie in die kleinen Kästchen ein Kreuz:
Dort, wo es für Sie passt.
- Bei manchen Fragen können Sie auch mehrere Kreuze machen.
Das steht dann bei den Fragen.
- Es gibt auch Fragen, wo Sie etwas aufschreiben können.
Bitte schreiben Sie Ihre Antwort neben diesem Stift
auf die Linie.
- Wenn Sie den Frage-Bogen für jemand anderen ausfüllen:
Zum Beispiel für Ihr Kind oder jemanden, den Sie betreuen.
Dann füllen Sie den Frage-Bogen so aus, wie die andere Person antwortet.

B. Das Antrags-Verfahren

Wir möchten gerne wissen:

Wie war es, als Sie zum **ersten Mal den Antrag** für das **Persönliche Budget gestellt** haben?

Damit Sie die Fragen gut verstehen können:

Leistungs-Träger heißt: Das ist das Amt, die Behörde oder die Versicherung, von der Sie Ihr Persönliches Budget bekommen.

Das ist zum Beispiel das Sozialamt, die Agentur für Arbeit, die Pflege-Versicherung, die Kranken-Versicherung oder die Unfall-Versicherung.

Leistungs-Erbringer heißt: Das ist der **Dienst-Leister**, bei dem Sie mit Ihrem Persönlichen Budget Unterstützung einkaufen oder eingekauft haben. Das sind zum Beispiel der ambulante Betreuungs-Dienst, der Pflege-Dienst, das Wohn-Heim, der Bildungs-Träger, die Persönlichen Assistenten oder die Werkstatt.

1. Wie oder durch wen haben Sie <u>zum ersten Mal</u> vom Persönlichen Budget erfahren?	
<input type="checkbox"/>	Durch Familie, Freunde oder Bekannte.
<input type="checkbox"/>	Durch einen Verein oder Verband von Menschen mit Behinderungen. Zum Beispiel ein Selbst-Hilfe-Verein.
<input type="checkbox"/>	Durch einen Leistungs-Träger. Zum Beispiel das Sozialamt oder die Agentur für Arbeit.
<input type="checkbox"/>	Durch einen Leistungs-Erbringer. Zum Beispiel die Werkstatt oder das Wohn-Heim.
<input type="checkbox"/>	Durch eine rechtliche Betreuerin oder einen Betreuer.
<input type="checkbox"/>	Durch Bücher, Zeitung, Fernsehen oder Radio.
<input type="checkbox"/>	Anders, und zwar:  _____
<input type="checkbox"/>	Ich weiß es nicht mehr.

2. Wie haben Sie sich über das Persönliche Budget informiert, <u>bevor Sie Ihren ersten Antrag</u> gestellt haben? Sie können hier <u>mehrere Antworten</u> ankreuzen!	
<input type="checkbox"/>	Durch Gespräche mit der Familie, mit Freunden, Bekannten oder anderen Personen. Mit Menschen, die das Persönliche Budget schon kennen.
<input type="checkbox"/>	Durch Beratungs-Gespräche in einer Beratungs-Stelle.
<input type="checkbox"/>	Durch Beratungs-Gespräche bei Leistungs-Trägern oder Leistungs-Erbringern.
<input type="checkbox"/>	Durch Gespräche mit einer rechtlichen Betreuerin oder einem Betreuer.
<input type="checkbox"/>	Durch das Internet.
<input type="checkbox"/>	Durch Bücher, Zeitung, Fernsehen oder Radio.
<input type="checkbox"/>	Durch Informations-Hefte oder Falt-Blätter.
<input type="checkbox"/>	Durch Informations-Veranstaltungen oder Vorträge.
<input type="checkbox"/>	Anderes, und zwar:  _____

3. Hat Ihnen jemand dabei geholfen: Als Sie Ihren <u>ersten Antrag</u> für das Persönliche Budget gestellt haben? Sie können hier mehrere Antworten ankreuzen!	
<input type="checkbox"/>	Nein , das habe ich alleine gemacht.
<input type="checkbox"/>	Ja . Mitarbeiter vom Leistungs-Erbringer haben mir dabei geholfen.
<input type="checkbox"/>	Ja . Mitarbeiter vom Leistungs-Träger haben mir dabei geholfen.
<input type="checkbox"/>	Ja . Ein Verein, Verband oder eine Beratungs-Stelle von Menschen mit Behinderungen hat mir dabei geholfen.
<input type="checkbox"/>	Ja . Eine rechtliche Betreuerin oder ein Betreuer hat mir geholfen.
<input type="checkbox"/>	Ja . Familie, Freunde oder Bekannte haben mir dabei geholfen.
<input type="checkbox"/>	Ja . Jemand anderes hat mir dabei geholfen. Und zwar:  _____

4. Wie lange hat es gedauert: Von Ihrem ersten vollständigen Antrag bis Ihr Persönliches Budget bewilligt wurde? Bewilligt heißt: Es wurde JA gesagt, dass Sie das Persönliche Budget bekommen.	
Ungefähr _____ Monate.	
<input type="checkbox"/>	Ich weiß es nicht mehr.

5. Wann haben Sie <u>zum ersten Mal</u> das Persönliche Budget bekommen?	
Im Monat _____ im Jahr _____.	
<input type="checkbox"/>	Ich weiß es nicht mehr.

6. Bekommen Sie zurzeit das Persönliche Budget? Oder ist Ihr Persönliches Budget inzwischen beendet?	
<input type="checkbox"/>	Ja . Ich bekomme zurzeit ein Persönliches Budget.
<input type="checkbox"/>	Nein . Mein bisher letztes Persönliches Budget endete im Monat _____ im Jahr _____.

7. Wie war es für Sie: Als Sie Ihren ersten Antrag für das Persönliche Budget gestellt haben? Bitte kreuzen Sie für jeden Satz an, ob er für Sie stimmt.				
	Stimmt	Stimmt eher	Stimmt eher nicht	Stimmt nicht
Ich war gut über das Persönliche Budget informiert: Schon bevor ich den Antrag gestellt habe.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Während ich den Antrag gestellt habe, fühlte ich mich gut informiert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich wusste schnell Bescheid: Welche Unterlagen und Papiere ich für den Antrag brauche .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Mitarbeiter beim Leistungs-Träger hat meine Fragen zum Persönlichen Budget beantwortet .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich hatte das Gefühl: Der Mitarbeiter beim Leistungs-Träger versteh meine persönliche Situation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es war schwierig: Mit dem Leistungs-Träger den Unterstützungs-Bedarf zu besprechen und eine Lösung zu finden. Unterstützungs-Bedarf heißt: Das, was ich an Hilfen brauche.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich finde: Mein Unterstützungs-Bedarf wurde richtig berechnet .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Meine Wünsche wurden beim Persönlichen Budget berücksichtigt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Leistungs-Träger hat mir gut geholfen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich musste nur kurz warten , bis mein Antrag bewilligt wurde.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich wusste schnell: So hoch wird mein Budget ungefähr sein.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C. Wie sieht Ihr Persönliches Budget aus?

Wir möchten wissen: Wie sieht Ihr Persönliches Budget zurzeit aus?

Wenn Sie zurzeit kein Persönliches Budget bekommen:

Dann beantworten Sie die Fragen bitte

für das letzte Persönliche Budget, das Sie bekommen haben.

8. Wie hoch ist ungefähr das Persönliche Budget, das Sie jeden Monat bekommen?
Ungefähr _____ Euro im Monat.
<input type="checkbox"/> Ich weiß es nicht.

9. Bekommen Sie Ihr Persönliches Budget von einem Leistungs-Träger? Oder sind es mehrere Leistungs-Träger? Zum Beispiel das Sozialamt und die Renten-Versicherung.
<input type="checkbox"/> Es ist ein Leistungs-Träger.
<input type="checkbox"/> Es sind mehrere Leistungs-Träger.
<input type="checkbox"/> Ich weiß es nicht.

10. Wer verwaltet das Geld von Ihrem Persönlichen Budget? Wer bezahlt zum Beispiel die Rechnungen für die eingekaufte Leistung?
<input type="checkbox"/> Ich mache das ganz alleine.
<input type="checkbox"/> Ich mache das selbst. Aber andere Menschen helfen mir dabei. Oder sie übernehmen bestimmte Aufgaben für mich.
<input type="checkbox"/> Das machen andere Menschen für mich.
<input type="checkbox"/> Ich weiß es nicht.

11. Bezahlen Sie jemanden dafür: Damit er Ihr Persönliches Budget verwaltet? Oder Sie dabei unterstützt?	
<input type="checkbox"/>	Nein.
<input type="checkbox"/>	Ja. In meinem Persönlichen Budget gibt es extra Geld dafür, damit jemand mein Persönliches Budget verwaltet oder mich dabei unterstützt. Das heißt: Budget-Assistenz.
<input type="checkbox"/>	Ja. Ich bezahle das von meinem allgemeinen Persönlichen Budget. Es gibt kein extra Geld dafür.
<input type="checkbox"/>	Ich weiß es nicht.

12. Wie oft müssen Sie dem Leistungs-Träger sagen: Das habe ich mit dem Persönlichen Budget gekauft.	
<input type="checkbox"/>	Einmal im Monat.
<input type="checkbox"/>	Etwa alle 3 Monate.
<input type="checkbox"/>	Etwa alle 6 Monate.
<input type="checkbox"/>	Einmal im Jahr.
<input type="checkbox"/>	Seltener als einmal im Jahr.
<input type="checkbox"/>	Unregelmäßig.
<input type="checkbox"/>	Nie.
<input type="checkbox"/>	Ich weiß es nicht.

13. Was kaufen oder bekommen Sie von Ihrem Persönlichen Budget? Machen Sie bitte <u>nur</u> bei den Dingen ein Kreuz, die Sie tatsächlich mit Ihrem Persönlichen Budget bezahlen. Sie können hier mehrere Antworten ankreuzen!	
Persönliche Unterstützung und Freizeit	
<input type="checkbox"/>	Ich habe eine Persönliche Assistentin oder einen Assistenten.
<input type="checkbox"/>	Ich bekomme Hilfe beim Waschen oder Duschen. Beim Ankleiden oder Essen und Trinken.
<input type="checkbox"/>	Ich bezahle jemanden dafür, dass er mein Geld verwaltet.
<input type="checkbox"/>	Ich bezahle jemanden dafür, dass er mir bei Ämtern und Behörden hilft.
<input type="checkbox"/>	Ich nutze den Fahr-Dienst oder bezahle jemanden für Fahrt-Kosten.
<input type="checkbox"/>	Ich habe einen Begleit-Dienst in der Freizeit. Zum Beispiel, wenn ich Mal-Kurse oder den Sport-Verein besuche. Oder ins Kino gehe.
<input type="checkbox"/>	Im Einzelfall: Ich bezahle davon die Mitgliedschaft im Sport-Verein.

Schule, Ausbildung und Arbeit	
<input type="checkbox"/>	Ich bekomme persönliche Unterstützung in der Schule, bei der Berufs-Vorbereitung, Ausbildung oder Weiter-Bildung.
<input type="checkbox"/>	Ich bekomme persönliche Unterstützung bei der Arbeit. Zum Beispiel in einer Werkstatt oder in einem Betrieb.
<input type="checkbox"/>	Ich bekomme technische Hilfsmittel. Das ist zum Beispiel eine bestimmte Seh-Hilfe oder eine Sitz-Hilfe oder bestimmtes Werkzeug.
Wohnen und Betreuung	
<input type="checkbox"/>	Ich bekomme Hilfe im Haushalt. Zum Beispiel beim Kochen, Putzen oder Einkaufen.
<input type="checkbox"/>	Ich bin in einer Tages-Einrichtung oder Tages-Förderstätte.
<input type="checkbox"/>	Ich bin im Betreuten Wohnen oder werde betreut: in einer Wohn-Gruppe, in einem Wohn-Heim oder in einem Pflege-Heim.
Therapien, Heil-Mittel und Hilfs-Mittel	
<input type="checkbox"/>	Ich bekomme Therapien, Behandlungen oder Reha-Maßnahmen. Zum Beispiel Massagen, Kranken-Gymnastik, Reha-Sport, Psycho-Therapie oder Früh-Förderung.
<input type="checkbox"/>	Ich bekomme Medizin oder Verband-Mittel.
<input type="checkbox"/>	Ich bekomme Hilfs-Mittel. Zum Beispiel Mobilitäts-Hilfen: eine Aufsteh-Hilfe für das Bett oder den Stuhl. Oder Orientierungs-Hilfen wie zum Beispiel eine Seh-Hilfe oder eine Hör-Hilfe. Oder zum Beispiel bestimmte Schuhe oder eine Schiene.
Anderes	
<input type="checkbox"/>	Ich bezahle etwas anderes. Und zwar:  _____

<p>14. Haben Sie mit dem Leistungs-Träger eine Ziel-Vereinbarung gemacht? Ziel-Vereinbarung heißt: Sie haben mit dem Leistungs-Träger abgesprochen und aufgeschrieben: Dafür dürfen Sie das Persönliche Budget benutzen. Sie können hier mehrere Antworten ankreuzen!</p>	
<input type="checkbox"/>	Nein. Wir haben nichts abgesprochen und aufgeschrieben.
<input type="checkbox"/>	Ja. In der Ziel-Vereinbarung steht: Dabei soll mir das Persönliche Budget helfen. Zum Beispiel: Dass ich selbstständiger sein kann.
<input type="checkbox"/>	Ja. In der Ziel-Vereinbarung steht genau: Diese Hilfe darf ich davon bezahlen.

Zum Beispiel meinen Persönlichen Assistenten.	
<input type="checkbox"/>	Ja. In der Ziel-Vereinbarung steht genau: Dort darf ich Dienst-Leistungen kaufen. Zum Beispiel bei einem bestimmten Dienst-Leister.
<input type="checkbox"/>	Ich weiß es nicht.

15. Sind die folgenden Dinge eher einfach oder schwierig für Sie? Falls etwas auf Sie nicht zutrifft, lassen Sie die Zeile einfach frei!				
	Einfach	Eher einfach	Eher schwer	Schwer
Ich weiß , wofür ich das Geld ausgeben darf. Und welche Regeln ich beachten muss.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich entscheide , was ich mir mit meinem Persönlichen Budget kaufen will.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich finde bei mir in der Nähe jemanden, der mich unterstützt. Zum Beispiel einen Assistenten oder einen Pflege-Dienst.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich kann richtig planen : Dass ich mit meinem Persönlichen Budget die Hilfe bezahlen kann, die ich brauche.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich kann den Überblick behalten , wie viel Geld noch da ist.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich kann mit dem Dienst-Leister gut besprechen, was er machen soll und wie viel Geld er bekommt. Der Dienst-Leister ist zum Beispiel der Pflege-Dienst.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich kann das Persönliche Budget alleine verwalten . Zum Beispiel Rechnungen bezahlen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich kann dem Leistungs-Träger zeigen : Das habe ich mit dem Persönlichen Budget gekauft.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich kann den Antrag stellen: Damit ich das Persönliche Budget wieder bekomme.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Wie zufrieden sind Sie mit dem Persönlichen Budget?

Wir wollen wissen:

Wie zufrieden sind Sie mit dem Persönlichen Budget?

Wenn Sie zurzeit kein Persönliches Budget bekommen:

Dann beantworten Sie die Fragen bitte

für das letzte Persönliche Budget, das Sie bekommen haben.

16. Was hat sich für Sie verändert: Seit Sie das Persönliche Budget bekommen? Bitte kreuzen Sie für jeden Satz an, ob er für Sie stimmt.				
	Stimmt	Stimmt eher	Stimmt eher nicht	Stimmt nicht
Ich bin selbstständiger durch das Persönliche Budget.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich entscheide Dinge mehr selbst durch das Persönliche Budget.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich kann mir Dienst-Leistungen und Dinge mit dem Persönlichen Budget kaufen, die zu mir passen .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich kann mit dem Persönlichen Budget mehr bestimmen : wer mich wann unterstützt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das Persönliche Budget zu beantragen war anstrengend für mich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das Persönliche Budget zu nutzen, ist anstrengend für mich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mein Leben ist unsicherer und weniger planbar geworden durch das Persönliche Budget.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Durch das Persönliche Budget bekomme ich weniger Unterstützung als ich brauche.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. Wie gut finden Sie das Persönliche Budget insgesamt? Bitte kreuzen Sie für jeden Satz an, ob er für Sie stimmt.				
	Stimmt	Stimmt eher	Stimmt eher nicht	Stimmt nicht
Das Persönliche Budget finde ich besser als wenn ich Sach-Leistungen bekomme.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich würde mich wieder für ein Persönliches Budget entscheiden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich würde einem interessierten Freund oder einer Freundin sagen: Das Persönliche Budget ist gut.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E. Persönliches

Zum Abschluss möchten wir gerne etwas über Sie persönlich wissen.

18. Wo leben Sie?	
<input type="checkbox"/>	Ich lebe auf dem Land oder in einer kleineren Stadt . Das heißt mit weniger als etwa 5.000 Einwohnern.
<input type="checkbox"/>	Ich lebe in einer größeren Stadt . Das heißt mit bis zu etwa 100.000 Einwohnern.
<input type="checkbox"/>	Ich lebe in einer Groß-Stadt . Das heißt mit mehr als etwa 100.000 Einwohnern.

19. Wohnen Sie mit anderen erwachsenen Personen zusammen?	
<input type="checkbox"/>	Nein. Ich wohne alleine.
<input type="checkbox"/>	Ja. Ich wohne gemeinsam mit meiner Partnerin oder meinem Partner. Oder mit meiner Ehefrau oder meinem Ehemann.
<input type="checkbox"/>	Ja. Ich wohne gemeinsam mit einer Freundin oder einem Freund.
<input type="checkbox"/>	Ja. Ich wohne gemeinsam mit meinen Eltern, meinen erwachsenen Kindern oder anderen Verwandten.
<input type="checkbox"/>	Ja. Und zwar in einer betreuten Wohn-Gruppe.
<input type="checkbox"/>	Ja. Und zwar in einem Wohn-Heim oder Pflege-Heim.

20. Gehen Sie arbeiten? Kreuzen Sie bitte das an, was für Sie am besten passt!	
<input type="checkbox"/>	Ja. Ich arbeite in einer Werkstatt für behinderte Menschen.
<input type="checkbox"/>	Ja. Ich arbeite in einem Integrations-Projekt.
<input type="checkbox"/>	Ja. Ich arbeite in einer Firma oder in einer Behörde auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.
<input type="checkbox"/>	Ja. Ich bin selbstständig oder freiberuflich tätig.
<input type="checkbox"/>	Nein. Ich bin Hausfrau oder Hausmann.
<input type="checkbox"/>	Nein. Ich bin arbeitslos oder erwerbslos.
<input type="checkbox"/>	Nein. Ich bekomme Rente, weil ich nicht mehr arbeiten kann. Ich bekomme volle oder teilweise Erwerbs-Minderungs-Rente.
<input type="checkbox"/>	Nein. Ich bekomme Alters-Rente.
<input type="checkbox"/>	Nein. Ich gehe noch zur Schule. Oder zu einer Fach-Hochschule oder Universität. Oder ich mache eine Ausbildung, Fort-Bildung oder Weiter-Bildung.
<input type="checkbox"/>	Etwas anderes. Und zwar: _____  _____

21. Welches ist der höchste Schul-Abschluss, den Sie haben?	
<input type="checkbox"/>	Ich habe keinen Schul-Abschluss. Oder noch keinen Schul-Abschluss.
<input type="checkbox"/>	Ich habe einen Förderschul-Abschluss. Oder einen Sonderschul-Abschluss.
<input type="checkbox"/>	Ich habe einen Hauptschul-Abschluss. Oder einen Volksschul-Abschluss.
<input type="checkbox"/>	Ich habe einen Realschul-Abschluss. Oder Mittlere Reife, Fachschul-Reife oder Abschluss an einer polytechnischen Ober-Schule.
<input type="checkbox"/>	Ich habe die Fach-Hochschul-Reife oder Abitur.
<input type="checkbox"/>	Ich habe ein Studium an einer Fach-Hochschule oder an einer Universität beendet.
<input type="checkbox"/>	Ich habe einen anderen Schul-Abschluss. Und zwar:  _____

22. Welche Behinderung oder welche Schwierigkeiten haben Sie? Sie können mehrere Antworten ankreuzen!

- Ich habe Schwierigkeiten beim Bewegen.
- Ich habe Schwierigkeiten beim Hören, Sehen oder Sprechen.
- Ich habe Schwierigkeiten beim Lernen.
- Ich habe eine psychische oder seelische Krankheit.
- Ich habe eine chronische Krankheit. Zum Beispiel Diabetes, Epilepsie oder eine Spastik.
- Ich habe eine geistige Behinderung.
- Ich habe eine andere Behinderung oder Schwierigkeiten.
Und zwar:  _____

23. Sind Sie eine Frau oder ein Mann?

- Eine Frau.
- Ein Mann.

24. Wie alt sind Sie?

Ich bin _____ Jahre alt.

F. Und zum Schluss:

25. Haben Sie den Frage-Bogen selbst ausgefüllt oder hat Ihnen dabei jemand geholfen?

- Ich habe den Frage-Bogen selbst ausgefüllt.
- Ich habe den Frage-Bogen selbst ausgefüllt, aber es hat mir jemand geholfen.
- Jemand anderer hat den Frage-Bogen für mich ausgefüllt.

Wenn Sie uns noch etwas zum Persönlichen Budget sagen wollen, können Sie das hier aufschreiben:

 _____

Vielen Dank fürs Mitmachen!

Ausführliche Ergebnisse der Literaturanalyse

A. Modellerprobung „Trägerübergreifender Persönlicher Budgets“

Aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Modellerprobung „Trägerübergreifende Persönliche Budgets“ (Oktober 2004 bis Juni 2007) ergeben sich Hinweise auf Motive für die Budgetnutzung sowie Erfahrungen, die mit dem Persönlichen Budget gemacht wurden.

Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget

Positive Erfahrungen dominieren bei Nutzerinnen und Nutzern

Mehrheitlich berichten die Budgetnehmerinnen und -nehmer, die das Budget in der Modellphase genutzt haben, von eher positiven Veränderungen in ihrem Leben seit Erhalt des Persönlichen Budgets. Während das Instrument in der öffentlichen Diskussion umstritten ist, scheinen die Budgetnehmerinnen und -nehmer somit insgesamt recht zufrieden mit dem Persönlichen Budget zu sein. Die wahrgenommenen Verbesserungen beziehen sich insbesondere auf Aspekte der sozialen Teilhabe, auf das Wohlbefinden sowie auf die Passgenauigkeit der in Anspruch genommenen Unterstützungsleistungen.

Mit Blick auf die soziale Teilhabe berichten die Budgetnehmerinnen und -nehmer, dass sie durch das Budget mobiler sind, mehr Möglichkeiten haben, ihre Freizeit außerhalb der eigenen Wohnung zu gestalten sowie mehr soziale Kontakte pflegen (können). Gleichzeitig fühlen sich einige von ihnen psychisch und gesundheitlich stabiler und beschreiben eine insgesamt gesteigerte Lebensqualität. Hinsichtlich der Passgenauigkeit der in Anspruch genommenen Unterstützungsleistungen werden größere Entscheidungsfreiräume und Auswahlmöglichkeiten wahrgenommen.⁵²

Budget ist mit relativ hohem Aufwand verbunden

Trotz der insgesamt ausgeprägten Zufriedenheit berichtet etwa die Hälfte der Budgetnehmerinnen und -nehmer auch von Nachteilen des Persönlichen Budgets. Diese beziehen sich vor allem auf den mit der Budgetverwaltung verbundenen Aufwand (Abrechnung, Nachweiserbringung etc.) sowie die mit dem Budget zusammenhängende Verantwortung. Zudem besteht zum Teil der Eindruck, dass die Höhe des Budgets nicht bedarfsdeckend sei. Kritisiert wird überdies, dass die Flexibilität durch enge Zweckbindungen und Nachweispflichten eingeschränkt werde. Hingewiesen wird auch auf den bürokratischen Aufwand bei der Beantragung des Budgets.⁵³

Bei der Betrachtung der Auswirkungen des Persönlichen Budgets auf das Leben der Budgetnehmerinnen und -nehmer ist zu berücksichtigen, dass sich je nach Motivation und Lebenslage unterschiedliche gewünschte und unerwünschte Wirkungen ergeben können. Vor dem Hintergrund der vorgestellten Motivtypen könnte zum Beispiel „eine

52 Metzler, H. et al. (2007): Begleitung und Auswertung der Erprobung trägerübergreifender Persönlicher Budgets, Bonn, S. 215-218.

53 Metzler, H. et al. (2007), S. 219-221.

Zunahme an Eigenverantwortung und Regiekompetenzen von Budgetnehmerinnen und -nehmern des dritten Typus (Emanzipation durch erweiterte Spielräume) als Bereicherung gewertet werden, von solchen des ersten Typus (Selbstständige Lebensführung in sicherem Rahmen) hingegen als Nachteil, weil erhebliche Risiken und Ängste der Unterversorgung damit in Verbindung stehen.⁵⁴ Insofern sollten bei einer ausstehenden Erhebung im Nutzerkreis Persönlicher Budgets möglichst für jeden Typus unterschiedliche Wirkungsdimensionen abgefragt werden.

Förderliche Faktoren

In den acht Modellregionen der Modellerprobung ist „kein systematischer Ausschluss bestimmter Personengruppen nach soziodemographischen Merkmalen“ erfolgt. Stattdessen zeigte sich unter den Budgetnutzerinnen und -nutzern eine große Altersspanne sowie Differenziertheit nach Art und Schwere der Behinderung. Dies weist auf eine grundsätzliche Attraktivität des Persönlichen Budgets für Menschen mit Behinderungen in verschiedensten Lebenssituationen hin.⁵⁵

**Wichtig sind
persönliche
Beratung und
Planungssicherheit**

In den untersuchten Modellregionen wurden deutliche strukturelle Unterschiede zum Beispiel in Bezug auf die Angebotsstruktur sowie die Zuständigkeiten innerhalb der Sozialhilfe festgestellt. Diese Unterschiede waren jedoch nicht für die Anzahl der bewilligten Budgets ausschlaggebend.⁵⁶ Als wesentlicher förderlicher Faktor wurde dagegen die „spezifische, persönliche Beratung der Leistungsberechtigten“ durch die Leistungsträger sowie ergänzende allgemeine Informationen identifiziert.⁵⁷

Förderliche Wirkungen wurden aus Sicht der Begleitforschung auch dann erzielt, wenn ein zentraler Ansprechpartner für alle Fragen rund um das Persönliche Budget benannt wurde. Diese Rolle wurde in den Modellregionen jedoch nicht oder nur unzureichend durch die Gemeinsamen Servicestellen ausgefüllt.⁵⁸

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Motivtypen sieht Mayer weitere Faktoren als förderlich an: Bei Budgetnehmerinnen und -nehmern mit ausgeprägten Sicherheitsbedürfnissen (s. Typus 1) sollte größtmögliche Planungssicherheit angestrebt und häufige Budgetanpassungen sowie Überprüfungen des Unterstützungsbedarfs vermieden werden. Auch für Budgetnehmerinnen und -nehmer, die individuelle Unterstützungslösungen mit Hilfe des Budgets realisieren wollen (Typus 2, 3 u. 4), sind nach Mayer verlässliche Budgethöhen wichtig. Förderlich sind ebenso pauschale Geldbeträge ohne rigide Zweckbindung, die Spielräume für die individuelle Ausgestaltung schaffen.⁵⁹

54 Mayer, T. (2011), S. 432.

55 Metzler, H. et al. (2007), S. 117.

56 Metzler, H. et al. (2007), S. 206.

57 Metzler, H. et al. (2007), S. 214.

58 Metzler, H. et al. (2007), S. 241.

59 Metzler, H. et al. (2007), S. 445, 450.

Hemmende Faktoren

Unterstützung bei der Budgetverwaltung teilweise unzureichend

Ein hoher Anteil der Budgetnehmerinnen und -nehmer (vor allem bei geistiger oder psychischer Behinderung) benötigt aus Sicht der Leistungsträger Unterstützung bei der Verwaltung und Verwendung des Budgets. Hierfür wurden allerdings nur in Ausnahmefällen eigene Geldbeträge angesetzt. Kann der Unterstützungsbedarf bei der Budgetbeantragung und -verwaltung nicht nur durch das soziale Umfeld gedeckt werden, ist für manche Menschen mit Behinderungen das Budget nicht nutzbar. Erforderlich wäre aus Sicht der Begleitforschung daher eine formelle Beratung und Unterstützung für diese Personengruppen.⁶⁰

In den Modellregionen kamen eine Vielzahl an Verfahren und Instrumenten zur Bedarfsfeststellung sowie „ausgesprochen individuelle Budgetkalkulationen“ zum Einsatz. Dies machte es für potenzielle Budgetnehmerinnen und -nehmer schwierig, die zu erwartende Budgethöhe zu kalkulieren.⁶¹

Festgestellt wurden erhebliche Unsicherheiten über die Möglichkeiten und Grenzen der Budgetverwendung. Das heißt, bei den Budgetnehmerinnen und -nehmern bestand zum Teil Unklarheit darüber, welche Leistungen über das Budget finanziert werden können und wie das Budget richtig eingesetzt wird.⁶²

Stationäre Leistungen kaum finanzierbar

Menschen mit umfassendem Pflege- und Unterstützungsbedarf wurden aus Erfahrung der Begleitforschung de facto vom Persönlichen Budget ausgeschlossen, weil die Budgethöhe an den Kosten einer ambulanten Betreuung orientiert ist. So wurden „bei einer Beendigung stationärer Betreuung (...) in der Regel die Kosten der ambulanten Betreuung (als ‚ohne das Budget zu bewilligende Leistungen‘), nicht jedoch die stationäre Vergütungssätze zugrunde gelegt. Damit kann in vielen Fällen eine Bedarfsdeckung nicht erreicht werden.“⁶³

Die weitaus größte Gruppe waren mit 42 Prozent aller bewilligten Budgets Menschen mit psychischen Behinderungen. Als Erklärung wird darauf hingewiesen, dass diese Personengruppe häufiger als andere Leistungen der ambulanten Eingliederungshilfe in Anspruch nimmt. Gerade diese Leistungsart – vor allem finanziert durch die Sozialhilfe – wurde in der Modellerprobung besonders häufig in Form von Persönlichen Budgets bewilligt. Andere Leistungsarten sowie Leistungen anderer Leistungsträger (Krankenkasse, Pflegekasse, Arbeitsagentur) spielten dagegen nur eine untergeordnete Rolle.⁶⁴ Insofern deutet auch dies auf hemmende Faktoren bei Personengruppen hin, die Leistungen der stationären Eingliederungshilfe sowie Leistungen mehrerer Träger beziehen.

60 Metzler, H. et al. (2007), S. 158, 242. Etwa 45 % der Budgetnehmerinnen und -nehmer sind aus Sicht der Leistungsträger auf Unterstützung angewiesen.

61 Metzler, H. et al. (2007), S. 155.

62 Metzler, H. et al. (2007), S. 162-163.

63 Metzler, H. et al. (2007), S. 244.

64 Metzler, H. et al. (2007), S. 117-118.

B. Förderprogramm zur Strukturverstärkung und aktuelle Fachliteratur

Infolge einer zögerlichen Inanspruchnahme Persönlicher Budgets während der Modellerprobung des trägerübergreifenden Persönlichen Budgets in acht Modellregionen von 2004 bis 2007 (s. Abschnitt A) hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Jahre 2008 bis 2010, begleitend zum Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf Persönliche Budgets am 1. Januar 2008, ein Förderprogramm zur „Struktur-Verstärkung und Verbreitung Persönlicher Budgets“ aufgelegt. Durch Projekte mit verschiedenen Schwerpunkten und für verschiedene Zielgruppen sollte die Umsetzung des Persönlichen Budgets vorangetrieben werden. Insgesamt wurden 30 Modellprojekte bewilligt.⁶⁵

Die realisierten Projekte reichen von der Einrichtung von Beratungsangeboten (allgemein oder für bestimmten Zielgruppen), gezielter Öffentlichkeitsarbeit, Weiterbildungen, dem Aufbau neuer Angebote und ihrer Finanzierung durch das Persönliche Budget (z. B. Wohnangebote für Personen mit erworbener Hirnschädigung) bis hin zur konzeptionellen Herstellung der Budgetfähigkeit von Leistungen (z. B. Teilhabe am Arbeitsleben in der Werkstatt).

Aus den vorliegenden Projektberichten ergeben sich wichtige Hinweise auf weitere Faktoren, die sich förderlich oder hemmend auf die Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets auswirken können.

Auch in der aktuellen Forschungsliteratur werden Faktoren, welche die Inanspruchnahme Persönlicher Budgets negativ bzw. positiv beeinflussen, intensiv diskutiert. Sie bestätigen viele der Befunde aus den vorgenannten Projektberichten. In der folgenden Darstellung werden daher auch Hinweise aus der Fach- und Forschungsliteratur angefügt, die die in den Projekten ermittelten Aspekte vertiefen oder ergänzen.

Förderliche Faktoren

Die Realisierung Persönlicher Budgets ist in besonderer Weise durch das Zusammenspiel aller beteiligten Akteure – Budgetnehmerinnen und -nehmer, Leistungsträger sowie Leistungsanbieter – geprägt. Als förderlich erweisen sich daher Umsetzungsstrategien, die alle beteiligten Akteure, die vor Ort an der Umsetzung beteiligt sind, an einen Tisch bringen.⁶⁶

**Passgenaue
Beratungsange-
bote sind
entscheidend**

Von den Leistungsträgern unabhängige, durch Selbsthilfeverbände oder -vereine getragene individuelle Beratungsangebote wurden zum Teil stark in Anspruch genommen und haben sich positiv auf die Umsetzung Persönlicher Budgets ausgewirkt. So wurden beispielsweise

65 BMAS (2010): Projekte aus dem Förderprogramm „Strukturverstärkung und Verbreitung Persönlicher Budgets“, Bonn/Berlin.

66 Projekt „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ (Paritätischer Gesamtverband), Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder).

im Rahmen des Projektes „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ in einem Zeitraum von drei Jahren 5.800 Beratungskontakte dokumentiert. Als wichtig gilt in diesem Kontext vor allem Kontinuität in der Beratungstätigkeit, die zuverlässige Ansprechpartner für die Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen gewährleistet.⁶⁷ Ein Projekt für Menschen mit Hörbehinderungen zeigt überdies, dass Beratung vor allem dann erfolgreich war, wenn die gebärdensprachliche Beratung durch selbst Betroffene durchgeführt wurde.⁶⁸

Für die Leistungsanbieter war es hilfreich, wenn eine gemeinsame Checkliste zur Hilfebedarfsermittlung, ein Beratungskodex für eine unabhängige und neutrale Beratung sowie ein gemeinsamer Leistungskatalog entwickelt und konsentiert wurde.⁶⁹

Als förderlich haben sich in den Projekten zudem enge Kooperationen zwischen den unabhängigen Beratungsstellen (z. B. getragen durch gemeinnützige Vereine, Verbände oder Gesellschaft) sowie den Leistungsträgern und -anbietern herausgestellt.⁷⁰

Es wurde die Erfahrung gemacht, dass das Interesse anderer Menschen mit Behinderungen vor allem durch Good Practice-Beispiele der Budgetnutzung geweckt wird.⁷¹ Dazu passt, dass vor allem Informationsveranstaltungen erfolgreich waren, in denen eine Vielzahl von Budgetbeispielen vorgestellt wurden und an denen auch Leistungsträger beteiligt waren, die konkret Auskunft geben konnten.⁷²

In den Projekten hat sich gezeigt, dass sich das Persönliche Budget vor allem dann effektiv nutzen lässt, wenn den potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmern klar ist, wofür und mit welchem Ziel es eingesetzt werden soll. Dies deutet auf die Wichtigkeit einer intensiven Auseinandersetzung mit der Lebens- und Berufsplanung der Menschen mit Behinderungen im Vorfeld oder im Kontext der Budgetbeantragung hin.⁷³

**Sicherheit durch Rückkehr-
option zum Sachleistungs-
prinzip**

Vor dem Hintergrund bestehender Unsicherheiten war es hilfreich, wenn bei neuen Angeboten im Vorfeld ein „sicherer Handlungsrahmen“ durch die Leistungsträger und -anbieter abgesteckt wurde, der die unkomplizierte Rückkehr zum Sachleistungsprinzip regelt und entsprechend an die potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmer

67 Projekt „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ (Paritätischer Gesamtverband). Siehe auch: Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder), Projekt „Beratungstelefon“ (ISL Kassel).

68 Projekt „Erprobung von Systematiken des Zugangs von Hörbehinderten und Mehrfachbehinderten“ (DEAFCOM, Potsdam).

69 Projekt „Stadtnetzwerk Persönliches Budget Dresden“ (Stadt AG Hilfe für Behinderte, Dresden)

70 Projekt „Koordiniierungsstelle Budgetassistenten und Beratung“ (INTRA Bonn), Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder).

71 Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM).

72 Projekt „Aufklärungskampagne zum Persönlichen Budget“ (Landesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen S.-H.).

73 Projekt „Unsere Chancen – das Persönliche Budget“ (Landesverband Lebenshilfe S.-H.), Projekt „Aufbau funktionsfähiger Selbsthilfestrukturen zur Verstärkung des Persönlichen Budgets mit Hilfe von Budget-Genossenschaften“ (BAG Gemeinsam leben – gemeinsam lernen), Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder).

sowie ihre Angehörigen kommuniziert wurde.⁷⁴

Echtes Engagement der Leistungsanbieter

Die Modellprojekte zeigen, dass sich Projekte vor allem dann realisieren ließen, wenn die Leistungsanbieter als treibende Kraft gewonnen werden konnten (z. B. bei der Erstellung neuer Angebote im Bereich Wohnen oder bei der Herstellung der Budgetfähigkeit von Werkstattleistungen). Dennoch blieb die Zahl der tatsächlichen Nutzer auch hier gering (z. B. vier Budgets in zwei Werkstätten). Zudem ist es wichtig, dass bei der Einführung Persönlicher Budgets eine intensive Einbindung sowie Aufklärung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsanbieter erfolgt.⁷⁵

Im Rahmen eines Projektes wurde folgende Arbeitsweise eines Leistungsträgers als erfolgreiches Best Practice-Beispiel ermittelt:

- Es besteht eine grundsätzlich positive und offene Haltung gegenüber Persönlichen Budgets.
- Der Leistungsträger erwägt von sich aus die Möglichkeit einer Leistungserbringung als Persönliches Budget, sofern die Lebenssituation dies ermöglicht.
- Der Leistungsträger ist umfassend über das Persönliche Budget informiert.
- Anträge werden zügig bearbeitet. Falls noch Dokumente zur Vollständigkeit des Antrags fehlen, nimmt der Leistungsträger persönlichen Kontakt mit den Antragstellerinnen und Antragstellern auf.
- Es wird ein Hausbesuch für die Budgetkonferenz angeboten. An dieser nehmen die zuständige Sachbearbeiterin bzw. der zuständige Sachbearbeiter, die Antragstellerin bzw. der Antragsteller sowie eine Vertrauensperson teil. Die Budgetkonferenz erfolgt auf gleicher Augenhöhe. Am Ende der Konferenz werden gemeinsam die Ziele und die Höhe des Budgets festgelegt.
- Die Zielvereinbarung wird zeitnah an die Antragstellerin bzw. den Antragsteller zur Unterschrift geschickt.
- Die Überprüfung der Ziele und Verwendungsnachweise geschieht in Absprache mit der Budgetnehmerin bzw. dem Budgetnehmer.

74 Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM) sowie Projekt „PerLe 3 – Persönliches Budget im Leistungsmix“ (TU Dortmund), Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder), Projekt „An die Arbeit – mit dem Persönlichen Budget“ (Josefsheim Bigge, Olsberg).

75 Projekt „Entwicklung alternativer selbstbestimmter Wohnformen für Menschen mit Behinderungen mit Hilfe des TPB“ (IGL Düsseldorf), Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM), Projekt „PerLe 3 – Persönliches Budget im Leistungsmix“ (TU Dortmund).

- Die Budgetnehmerin bzw. der Budgetnehmer werden vom Leistungsträger darauf aufmerksam gemacht, wenn die Bewilligung ausläuft bzw. ein Antrag verlängert werden muss.⁷⁶

Hemmende Faktoren

Die Projektberichte geben zahlreiche Anhaltspunkte für hemmende Faktoren, welche die Inanspruchnahme Persönlicher Budgets erschweren können. Diese Faktoren werden zur besseren Übersichtlichkeit jeweils den Budgetnehmerinnen und -nehmern, den Leistungsträgern sowie den Leistungsanbietern zugeordnet. In einem abschließenden Schritt werden Faktoren aufgezeigt, die sich auf bestimmte Leistungsbereiche beziehen.

Budgetnehmerinnen und -nehmer

Geringe Bekanntheit des Budgets

Die Möglichkeit der Antragstellung eines Persönlichen Budgets ist aus Erfahrung der Projekte unter den potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmern weiterhin zu wenig bekannt. Infolgedessen würden nur wenige Anträge gestellt, zumal auch von Seiten der Leistungsträger oder Leistungsanbieter nur selten Impulse zu einer Antragstellung ausgingen.⁷⁷ Neben fehlenden Informationen seien auch fehlerhafte Informationen ein Problem. So würde in der Öffentlichkeitsarbeit zum Persönlichen Budget oftmals nicht vermittelt, dass Leistungen der Eingliederungshilfe – unabhängig ob in Form von Sach- oder Geldleistung – von den Sozialhilfeträgern in Abhängigkeit von Vermögen und Einkommen erbracht werden. Daher entstünde manchmal der Eindruck, das Persönliche Budget würde jedem Menschen mit einer Behinderung als zusätzliche Geldleistung zustehen.⁷⁸

Hohe Anforderungen an Antragsteller/-innen

In der Fachliteratur wird darauf hingewiesen, dass die Beantragung und Verwaltung des Persönlichen Budgets verschiedene Fähigkeiten und Kompetenzen auf Seiten der Antragstellerinnen und Antragsteller voraussetzt. Dazu zählen:

- Selbstkompetenzen (z. B. Selbstmanagement, Offenheit, Reflexionsfähigkeit),
- Soziale Kompetenzen (z. B. sprachliche Ausdrucksfähigkeit, situationsangemessene Selbstdarstellung),
- Methodenkompetenzen (z. B. Lesen, Schreiben, Gesprächs- und Verhandlungsführung) sowie
- Fachkompetenzen (z. B. Wissen über das Persönliche Budget, Urteilsfähigkeit).

⁷⁶ Projekt „InDiPro“ (Deutsch-israelischer Verein für Rehabilitation, Gießen).

⁷⁷ Projekt „Informationsstelle Persönliches Budget“ (Landkreis Neumarkt/Oberpfalz), Projekt „Budgetkultour“ (Theater Sycorax Münster), Projekt „ProBudget“ (DGUV), Projekt „InDiPro“ (Deutsch-israelischer Verein für Rehabilitation, Gießen), Projekt „Einsatzmöglichkeiten bei Menschen mit autistischen Syndromen“ (Berufsbildungswerk Abendsberg), Projekt „Info-Mobil“ (Transfer, Nürnberg)

⁷⁸ Projekt „InDiPro“ (Deutsch-israelischer Verein für Rehabilitation, Gießen).

Fehlende Unterstützung aus dem sozialen Umfeld

Liegen diese Kompetenzen nicht vor, wird Unterstützung durch das soziale Umfeld oder andere Stellen benötigt, damit das Budget überhaupt nutzbar wird.⁷⁹ Dies zeigt sich zum Beispiel auch daran, dass der Kontakt zu Beratungsstellen in der Mehrzahl der Fälle über Angehörige oder Personen des nahen Umfeldes hergestellt wird. Bei der Beratungsstelle „InDiPro“ war dies zum Beispiel in vier von fünf Fällen so. „Diese Zahlen machen deutlich, wie groß die Abhängigkeit der Menschen mit Behinderungen vom Wissensstand ihres sozialen Umfelds ist. Die Chance, selbstbestimmte, passgenaue Hilfen über das Persönliche Budget zu erhalten, ist damit weniger von der aktuellen Lebenssituation der Menschen mit Behinderung abhängig (...), sondern vom Wissensstand, den Ressourcen und der Motivation ihrer Familien, ihrer Gesetzlichen Betreuerinnen und anderer, initiiender Stellen.“⁸⁰

Gute vorbereitete Anträge mitsamt realisierbaren Umsetzungsideen haben in der Praxis höhere Erfolgsaussichten als einfache, selbstformulierte Anträge. Allerdings sind die wenigsten Budgetnehmerinnen und -nehmer dazu in der Lage, solche Anträge zu formulieren, sondern sind hierbei auf Unterstützung angewiesen.⁸¹

Es besteht großer Bedarf an Beratung und Kompetenzentwicklung

Bei den Budgetinteressierten besteht insgesamt hoher Beratungsbedarf, der von den individuellen Einsatzmöglichkeiten des Budgets bis hin zu konkreten Fragen der Beantragung reicht (Bedarfsermittlung, Zielvereinbarungen, Nachweisführung etc.). Besonderer Beratungsbedarf wird bei potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmern und ihren Angehörigen gesehen, die mit Hilfe des Budgets nach dem Arbeitgebermodell Assistenzkräfte anstellen wollen. Diese benötigen zum Beispiel Informationen zu den Sozialversicherungsabgaben für den Assistenten, zu vertraglichen Vereinbarungen im Krankheitsfall des Assistenten sowie zu Urlaubstagen und Ansprüchen auf Lohnsteigerungen.⁸²

Aus Erfahrung der Projekte benötigen die Antragstellerinnen und Antragsteller häufig nicht nur intensive Unterstützung bzw. individuelle Beratung im Vorfeld einer möglichen Beantragung sowie bei der Beantragung, sondern auch bei der Umsetzung und Verwendung sowie Fortschreibung des Persönlichen Budgets. Im Regelfall werden für eine solche Form der Budgetassistenz jedoch keine eigenen Geldbeträge angesetzt.⁸³

In der Literatur wird es als notwendig angesehen, dass die verschiedenen Akteure gezielt darauf hinwirken, dass die Ausbildung der be-

79 Kampmeier, A. et al. (2010): Das Persönliche Budget – Geld für Selbstbestimmung und Teilhabe. Empfehlungen für Menschen mit Behinderungen, (sozial-)pädagogische Fachkräfte, Leistungsträger und Dienstleister, Neubrandenburg, S. 10.

80 Projekt „InDiPro“ (Deutsch-israelischer Verein für Rehabilitation, Gießen)

81 Projekt „Stadtnetzwerk Persönliches Budget Dresden“ (Stadt AG Hilfe für Behinderte, Dresden)

82 Projekt „Einsatzmöglichkeiten bei Menschen mit autistischen Syndromen“ (Berufsbildungswerk Abendsberg), Projekt „Beratungstelefon“ (ISL Kassel).

83 Projekt „Informationsstelle Persönliches Budget“ (Landkreis Neumarkt/Oberpfalz), Projekt „Koordinierungsstelle Budgetassistenz und Beratung“ (INTRA Bonn), Projekt „Fortbildung zum Budgetassistenten“ (ASL Berlin), Projekt „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ (Paritätischer Gesamtverband), Projekt „Arbeit.Selbst.Bestimmt“ (VSBI, Merseburg), Projekt „Einsatzmöglichkeiten bei Menschen mit autistischen Syndromen“ (Berufsbildungswerk Abendsberg).

schriebenen erforderlichen Kompetenzen bei Menschen mit Behinderungen unterstützt wird. Bildung der Budgetnehmerinnen und -nehmer im Sinne einer Kompetenzentwicklung stellt nach Wacker „das Fundament dar, um ein Mehr an Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe zu erreichen.“⁸⁴

**Es fehlt an
Transparenz über
budgetfähige
Leistungen**

Als weiteres Hindernis wird gesehen, dass es bislang keinen transparenten Leistungskatalog über budgetfähige Leistungen sowie über die Wege der Beantragung gibt. Auch haben erst wenige Leistungsanbieter einschlägige budgetfähige Leistungen ausgewiesen. Diese Situation mache es für die Betroffenen schwierig, sich zurechtzufinden.⁸⁵

Nicht nur bei den Betroffenen selber, sondern auch bei ihren Angehörigen bzw. gesetzlichen Betreuern besteht Verunsicherung über die Chancen und die praktische Umsetzbarkeit des Persönlichen Budgets, da sich gute Beispiele noch nicht hinreichend herumgesprochen haben. Dies mache es schwierig, den Nutzen des Persönlichen Budgets zu beurteilen.⁸⁶

Potenzielle Budgetnehmerinnen und -nehmer haben die Sorge, durch die Nutzung des Persönlichen Budgets die Rückkehrmöglichkeit zu anderen Angeboten zu verlieren (z. B. Werkstätten). Zudem sind sie verunsichert, ob sie unproblematisch zum Sachleistungsprinzip zurückkehren können. Auch sind für viele die Auswirkungen auf die eigene soziale Absicherung unklar, wenn z. B. Wege außerhalb einer Werkstatt gewählt werden.⁸⁷

**Neues
verunsichert**

Verbreitete, standardisierte Unterstützungspfade wie der Besuch einer Werkstatt für behinderte Menschen werden von den Betroffenen und/oder ihren Angehörigen zum Teil anderen, flexibleren Lösungen vorgezogen. Die Bereitschaft zur Erprobung neuer Wege wird in einigen Projekten als relativ gering wahrgenommen. Hier dürften vor allem der geregelte Zugang zu den Werkstätten, die gute soziale Absicherung sowie die Fahrdienste eine Rolle spielen, die von den Angehörigen als Entlastung gesehen werden. Bei manchen Eltern besteht darüber hinaus Angst und Unsicherheit darüber, ob sich ihre Kinder außerhalb von Einrichtungen zurechtfinden und in einem Betrieb gut behandelt werden.⁸⁸

**Angst vor
Überforderung**

Interviews mit Budgetinteressierten zeigen zudem, dass insbesondere Menschen mit höherem Unterstützungsbedarf Angst haben, der mit dem Persönlichen Budget einhergehenden Eigenverantwortung nicht gewachsen zu sein. Zum Teil wird auch aufgrund aktueller ge-

84 Wacker, E. et al. (2009): Personenbezogene Unterstützung und Lebensqualität: Teilhabe mit einem Persönlichen Budget, Wiesbaden, S. 146.

85 Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder), Projekt „Einsatzmöglichkeiten bei Menschen mit autistischen Syndromen“ (Berufsbildungswerk Abendsberg).

86 Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM).

87 Projekt „Berufsstart fo(e)rdernd“ (Wegweiser e.V., Waren), Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder), Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM), Projekt „Arbeit.Selbst.Bestimmt“ (VSBI, Merseburg).

88 Projekt „Berufsstar fo(e)rdernd“ (Wegweiser e.V., Waren), Projekt „Individuelle Wege in der Arbeitsmarkt“ (Ohne Barrieren, Rostock), Projekt „InDiPro“ (Deutsch-israelischer Verein für Rehabilitation, Gießen).

sundheitlicher Einschränkungen darauf verzichtet, neue Wege wie zum Beispiel Praktika mit Hilfe eines Persönlichen Budgets einzuschlagen. Man hat die Sorge, den möglichen Erfolg aufgrund krankheitsbedingter Fehlzeiten zu gefährden.⁸⁹

Ein Aspekt, der zur Verunsicherung beiträgt, ist die Höhe des bewilligten Persönlichen Budgets. Es besteht die Sorge, das Budget könne nicht ausreichend hoch sein, um hiermit den eigenen Unterstützungsbedarf auch tatsächlich decken zu können. Potenzielle Antragstellerinnen und Antragsteller haben Angst, „dass sie finanziell eingeschränkt werden, falls der gewährte Geldbetrag für die Bezahlung der Leistungen nicht ausreicht.“⁹⁰

Angst vor zu hohem Aufwand

Die potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmer befürchten einen im Verhältnis zu Nutzen überproportional hohen Verwaltungsaufwand, der mit dem Persönlichen Budget einhergeht und schrecken daher vor der Beantragung zurück.⁹¹ Im Rahmen einer Befragung von Budgetnutzerinnen und -nutzern im Leistungsbereich der Unfallversicherung zeigte sich jedoch, dass diese Befürchtungen im Zuge der Budgetnutzung zum Teil ausgeräumt werden konnten.⁹²

Die häufig langen Antragsverfahren stellen für die Antragsteller eine Belastung dar. „Viele Antragsteller brauchen erhebliche Energie, um das Antragsverfahren durchzustehen, sodass vermutet werden kann, dass die meisten BudgetnehmerInnen eher zum aktiven Teil behinderter Menschen oder deren Angehörigen zählen.“⁹³

In einigen Fällen sehen die potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmer keine Vorteile, die sich für sie aus dem Persönlichen Budget ergeben. Gründe liegen zum Beispiel darin, dass die potenziellen Antragstellerinnen und Antragsteller zufrieden sind und keine Veränderungen wünschen, keinen Bedarf an individualisierter Hilfe für sich sehen, ihre Vorstellungen (etwa von mehr Selbstbestimmung) auch ohne Persönliches Budget umsetzen können, Neuem eher zurückhaltend gegenüberstehen oder keine eigene Verantwortung übernehmen wollen.⁹⁴

Es besteht der Eindruck, dass die Zielvorstellungen von mehr Individualität und Selbstbestimmung für viele Menschen mit Behinderungen zweitrangig sind. Primär sind zunächst die Grundversorgung und die Durchsetzung der eigenen Rechtsansprüche sowie die Überwindung der damit verbundenen Widerstände und Schwierigkeiten.⁹⁵

89 Projekt „An die Arbeit – mit dem Persönlichen Budget“ (Josefsheim Bigge, Olsberg).

90 Projekt „An die Arbeit – mit dem Persönlichen Budget“ (Josefsheim Bigge, Olsberg), Projekt „Info-Mobil“ (Transfer, Nürnberg).

91 Projekt „Koordinierungsstelle Budgetassistenz und Beratung“ (INTRA Bonn), Projekt „Aufklärungskampagne zum Persönlichen Budget“ (Landesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen S.-H.), Projekt „ProBudget“ (DGUV), Projekt „InDiPro“ (Deutsch-israelischer Verein für Rehabilitation, Gießen).

92 Projekt „ProBudget“ (DGUV), S.80.

93 Projekt „Beratungstelefon“ (ISL Kassel).

94 Projekt „ProBudget“ (DGUV), Projekt „An die Arbeit – mit dem Persönlichen Budget“ (Josefsheim Bigge, Olsberg).

95 Projekt „EIGEN!Häuser“ (Trägerwerk Soziale Dienste in Sachsen-Anhalt).

Es fehlt an attraktiven Angeboten für das Budget

Die Leistungserbringer haben – auch vor dem Hintergrund der bisher nur geringen Inanspruchnahme Persönlicher Budgets – bislang nur wenige alternative Angebote entwickelt, die mit dem Budget finanziert werden können. Stattdessen sind die Angebote weiterhin stark auf Sachleistungen ausgerichtet.⁹⁶ Dies reduziert die Attraktivität des Persönlichen Budgets für die potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmer. Dabei kann nach Welti das Persönliche Budget letztlich nur dann seine Funktion erfüllen, „wenn den Budgetnehmern auch diejenigen Dienste und Güter angeboten werden, die sie benötigen.“ Dies sei jedoch vor allem im ländlichen Raum sowie für Menschen mit seltenen Krankheiten, Behinderungsarten oder Lebenssituationen bisher nicht der Fall.⁹⁷

Neben diesen allgemeinen Hemmnissen werden auch Aspekte benannt, die sich auf bestimmte Teilgruppen der Menschen mit Behinderungen beziehen:

Menschen mit geistigen Behinderungen

Das Budget ist schwer zu verstehen

Die Erprobung Persönlicher Budget im Kontext stationärer Wohneinrichtungen hat gezeigt, dass es einem Großteil der Budgetnutzerinnen und -nutzer mit geistiger Behinderung auch nach längerer Budgetnutzung schwer fällt zu erklären, was das Persönliche Budget ist und worin der Unterschied zu anderen Geldleistungen (Taschengeld, Werkstattlohn etc.) besteht. Zudem können sich viele die selbstständige Verwaltung des Geldes nicht vorstellen, da sie zum Teil Schwierigkeiten im Umgang mit Geld haben, sich für die Verwaltung nicht interessieren oder Lese- und Rechenkenntnisse fehlen. Auch bei der Organisation der Unterstützungsleistung wird im Regelfall Unterstützung benötigt. Insgesamt ist also viel Unterstützung erforderlich, damit Menschen mit geistigen Behinderungen das Budget nutzen können.

In der Fachliteratur wird darauf hingewiesen, dass vor dem Hintergrund dieses Unterstützungsbedarfs Menschen mit geistigen Behinderungen zum Teil grundsätzlich die Möglichkeit zur Selbstbestimmung abgesprochen wird. Dabei schließen sich das Persönliche Budget und eine geistige Behinderung nach Peters nicht aus. Stattdessen müsse sich Zeit genommen werden, „auch mit Menschen mit geistigem Handicap zu besprechen und zu klären, und sei es auch noch so eingeschränkt, wie er sich sein Leben vorstellt, welche Sehnsüchte, Ziele und Hoffnungen er hat.“⁹⁸

96 Projekt „Aufklärungskampagne zum Persönlichen Budget“ (Landesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen S.-H.), Projekt „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ (Paritätischer Gesamtverband), Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder), Projekt „Arbeit.Selbst.Bestimmt“ (VSBl, Merseburg), Projekt „InDiPro“ (Deutscher israelischer Verein für Rehabilitation, Gießen).

97 Welti, F. (2007): Das Persönliche Budget – Herausforderungen an soziale Dienste, Einrichtungen und Berufe. In: *Betreuungsmanagement* 3/2007. Siehe auch: Projekt „PerLe 3 – Persönliches Budget im Leistungsmix“ (TU Dortmund).

98 Peters, A. (2010): Praxisbericht: Schließt eine geistige Behinderung die Nutzung des Persönlichen Budgets aus? Ein Blick auf das Für und Wider. In: *Heilpädagogik online* 02/2010, S. 123.

**Rechtliche
Unklarheiten bei
eingeschränkter
Geschäfts-
fähigkeit**

Neben diesen Vorbehalten besteht zum Teil auch rechtliche Unklarheit darüber, ob auch Minderjährige sowie betreute Personen ein Persönliches Budget beantragen dürfen, da sie dieses nicht wie gesetzlich gefordert in eigener Verantwortung verwalten können.⁹⁹

Menschen mit psychischen Erkrankungen

**Antragsverfahren
wird als belas-
tend empfunden**

Für die Gruppe der Menschen mit psychischen Belastungen wurde festgestellt, dass für sie die Beantragung eines Persönlichen Budgets mit besonderen Ängsten und Belastungssituationen verbunden zu sein scheint. Belastend sind zum Beispiel die langen Wartezeiten bis zur endgültigen Klärung des Antrags sowie die Besprechungen und Budgetkonferenzen. Zudem bestehen Ängste, „ob man mit der Verwaltung eines Budgets vielleicht überfordert sein könnte.“¹⁰⁰

In der Fachliteratur wird überdies problematisiert, dass diese Menschen, deren Hilfebedarf krankheitsbedingt häufig starken Schwankungen unterliegt, in akuten Krankheitsphasen durch das Persönliche Budget dem Risiko der Unterversorgung ausgesetzt sein könnten, da sie sich die benötigten Hilfen nicht selbst organisieren können.¹⁰¹

Menschen mit Hörbehinderungen

Aus Erfahrung der Projekte bestehen bei hörbehinderten Menschen besondere Wissenslücken zum Persönlichen Budget, da es nur ein geringfügiges Angebot an gebärdensprachlichen Informationen gibt und häufig Schwierigkeiten mit der Schriftsprache bestehen. Zu Beantragung und Verwendung Persönlicher Budgets würden diese Menschen daher ein spezielles Beratungsangebot benötigen.¹⁰²

Leistungsträger

**Verwaltungen
sind noch nicht
ausreichend auf
Persönliche Bud-
gets eingestellt**

Als hemmende Faktoren wurden im Rahmen der Projekte fehlende Routine und unklare Abläufe in den Verwaltungen identifiziert, welche die Budgetanträge bearbeiten. Dies führe zu langen und komplexen Antragsverfahren. Fristen und Verfahrensvorschriften der Budgetverordnung würden nicht konsequent eingehalten.¹⁰³

Die verschiedenen Leistungsträger sind unterschiedlich personell und fachlich für den Umgang mit dem Persönlichen Budget aufgestellt. Die Intensität der Beratung und Unterstützung ist damit stark vom Engagement von Einzelpersonen abhängig. Informationsdefizite der

99 Rothenburg, E. (2009): Das Persönliche Budget: Eine Einführung in Grundlagen, Verfahren und Leistungserbringung, Weinheim, München, S. 142. Siehe auch: Reimann, J. (2007): Die Sicherstellung des Schulbesuchs behinderter Kinder mit Mitteln des Schul- und Sozialrechts, Hamburg, S. 96 sowie Welti, F. (2009): Budgetassistenz und rechtliche Betreuung. In: Bt Prax 2/2009.

100 Projekt „Informationsstelle Persönliches Budget“ (Landkreis Neumarkt/Oberpfalz).

101 Steckermaier, H. (2010): Das Persönliche Budget in der psychiatrischen Versorgung, Norderstedt, S. 35-36.

102 Projekt „Erprobung von Systematiken des Zugangs von Hörbehinderten und Mehrfachbehinderten“ (DEAFCOM, Potsdam).

103 Projekt „Informationsstelle Persönliches Budget“ (Landkreis Neumarkt/Oberpfalz), Projekt „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ (Paritätischer Gesamtverband), Projekt „ProBudget“ (DGUV).

Fachberater führen zum Teil zu Verunsicherung und Rückzug der potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmer.¹⁰⁴

In einem Projekt wurde von Seiten der Leistungsträger darauf hingewiesen, dass die bestehenden Leistungssätze „oft nicht an individuellen Lösungen angepasst“ und die Leistungsträger wenige Möglichkeiten sehen, daran etwas zu ändern. Insofern sehen sie Schwierigkeiten, das Persönliche Budget umzusetzen.¹⁰⁵

Trägerübergreifende Zusammenarbeit ist unterentwickelt

Obwohl gesetzlich festgeschrieben, kommt es in der Praxis nur selten dazu, dass Persönliche Budgets von den beteiligten Leistungsträgern trägerübergreifend als Komplexleistung erbracht werden. Eine Ursache liegt aus Erfahrung der Projekte darin, dass die Zusammenarbeit zwischen den Leistungsträgern unterentwickelt ist und kaum gemeinsame Vorgehensweisen etabliert wurden. Die Kooperation mit anderen Leistungsträgern wird als sehr schwerfällig beschrieben. Budgetbearbeiter sehen es als schwierig an, dass sie sich nicht ausreichend mit der Rechtsmaterie der anderen Träger auskennen, sich im Fall einer Budgetbeantragung aber damit auseinandersetzen müssen. Insgesamt ist daher die Bereitschaft zur Bewilligung von Einzel-Budgets größer als zur Bewilligung trägerübergreifender Budgets.¹⁰⁶

Die Gemeinsamen Servicestellen eignen sich nur bedingt als Beratungsstellen, da nach Erfahrung der Projekte den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zum Teil die Erfahrung und Fachlichkeit im Umgang mit dem Persönlichen Budget fehlt, da ihnen zum Teil kein eigenes Zeitkontingent für die Servicestellenarbeit zusteht und da manchmal die Unterstützung durch Vorgesetzte fehlt.¹⁰⁷

Befürchtung von Leistungsausweitungen

Von den Leistungsträgern wird befürchtet, dass sich vor allem Personen für das Persönliche Budget entscheiden, die sich hiervon ein mehr an Leistungen versprechen. Höhere Kosten durch das Persönliche Budget werden von den Leistungsträgern abgelehnt.¹⁰⁸

Die Bearbeitung der Anträge ist für die Leistungsträger zum Teil mit hohem zeitlichen und personellen Aufwand verbunden (Klärung von Voraussetzungen, Anforderung von Unterlagen, Abstimmungsprozesse etc.), der die Leistungsträger belastet. Der Aufwand ist wesentlich höher als bei der Bewilligung von Sachleistungen.¹⁰⁹

104 Projekt „Aufklärungskampagne zum Persönlichen Budget“ (Landesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen S.-H.), Projekt „Unsere Chancen – das Persönliche Budget“ (Landesv. Lebenshilfe S.-H.).

105 Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA Frankfurt Oder).

106 Projekt „Aufklärungskampagne zum Persönlichen Budget“ (Landesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen S.-H.), Projekt „Aufbau funktionsfähiger Selbsthilfestrukturen zur Verstärkung des Persönlichen Budgets mit Hilfe von Budget-Genossenschaften“ (BAG Gemeinsam leben – gemeinsam lernen), Projekt „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ (Paritätischer Gesamtverband), Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder).

107 Projekt „Aufklärungskampagne zum Persönlichen Budget“ (Landesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen S.-H.), Projekt „Einsatzmöglichkeiten bei Menschen mit autistischen Syndromen“ (Berufsbildungswerk Abendsberg), Projekt „Info-Mobil“ (Transfer, Nürnberg).

108 Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM).

109 Projekt „Informationsstelle Persönliches Budget“ (Landkreis Neumarkt/Oberpfalz), Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM), Projekt „ProBudget“ (DGUV), Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder).

Die Leistungsträger sehen sich zum Teil vor der Schwierigkeit, „den gesetzlichen Auftrag und das Reha-Ziel in Einklang mit der subjektiven Einschätzung und den Wünschen der Versicherten zu bringen.“ Dies führt zu Zielkonflikten.¹¹⁰

Es zeigt sich, dass der mit dem Persönlichen Budget verbundene Paradigmenwechsel noch nicht überall eingesetzt hat. Stattdessen herrschen weiterhin heterogene Auffassungen zum Persönlichen Budget vor. Immer noch bestimmen aus Erfahrung des Kompetenzzentrums Persönliches Budget „vor allem das Leistungssystem und die jeweiligen Institutionen die persönlichen Gestaltungsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen.“ Verhandlungen auf Augenhöhe zwischen Antragsteller und Leistungsträger sind noch nicht Standard.¹¹¹

Leistungsanbieter

Geringe Kenntnisse und Angst vor Konkurrenz

Die Leistungsanbieter haben einen geringen Informationsstand über die Beantragung des Persönlichen Budgets und können somit nicht aktiv für das Persönliche Budget werben.¹¹² Zudem wird von dem Konflikt berichtet, dass Arbeitgeber ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zum Teil verbieten, Menschen mit Behinderungen zum Persönlichen Budget zu beraten. Schließlich sei es nicht im Interesse des Anbieters, dass seine Kundinnen und Kunden „mit dem Persönlichen Budget die Leistungen eines konkurrierenden Anbieters“ einkaufen.¹¹³

Bei den Leistungsanbietern besteht Unsicherheit darüber, wie ihre Leistungen über Persönliche Budgets finanziert und budgetgerecht ausgestaltet werden können (z. B. Verpreisung von Teilleistungen). Dies gilt zum Beispiel für Werkstätten sowie stationäre Einrichtungen der Behindertenhilfe.¹¹⁴

Persönliches Budget erfordert veränderte Leistungserbringung

Persönliche Budgets erfordern ein konzeptionelles Umdenken in den Einrichtungen.¹¹⁵ In der Fachliteratur werden ausführlich die vielfältigen Herausforderungen diskutiert, die mit dem Persönlichen Budget für die Einrichtungen der Behindertenhilfe verbunden sind. Dazu zählen:

- Steigende Flexibilitätsanforderungen, da die meist ambulante Unterstützung, die durch das Persönliche Budget in Anspruch genommen wird, eine punktuelle und „an den individuellen Bedürfnissen und Lebensgewohnheiten orientierte Arbeitsweise“ erfordert.
- Steigende Anforderung an die Personalstruktur, denn „Einrichtungen und Dienste werden (...) immer mehr auf eine

110 Projekt „ProBudget“ (DGUV).

111 Projekt „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ (Paritätischer Gesamtverband). Siehe auch: Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder).

112 Projekt „Informationsstelle Persönliches Budget“ (Landkreis Neumarkt/Oberpfalz).

113 Projekt „InDiPro“ (Deutsch-israelischer Verein für Rehabilitation, Gießen).

114 Projekt „Informationsstelle Persönliches Budget“ (Landkreis Neumarkt/Oberpfalz), Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM).

115 Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM).

Kombination von Fachkräften und Hilfskräften angewiesen sein“, die die unterschiedlichen Betreuungsbereiche abdecken.

- Herausforderung, die verschiedenen Leistungsbereiche als einzelne Hilfeleistungen darzustellen und adäquat zu bepreisen.
- Stärkere Bedarfsorientierung an den Wünschen und Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen gemäß der Frage „Was möchtest DU und was können wir als Einrichtung dazu beitragen und anbieten?“.
- Stärkere Beachtung bestehender sozialer Netzwerke, denn „die Bedeutung solcher Netzwerke, die Förderung dieser und die wirkliche Kooperation mit diesen Netzwerken werden immer wichtiger für die gesamte Begleitung des Betroffenen werden.“
- Auseinandersetzung mit dem Kontroll- und Gestaltungsverlust der stationären Einrichtungen und dem Autonomiegewinn der Menschen mit Behinderungen.¹¹⁶

Befürchtung von Mehraufwand in Organisation und Verwaltung

Das Persönliche Budget bringt aus Sicht der Leistungsanbieter keine finanziellen Vorteile, sondern zieht einen erhöhten organisatorischen und verwaltungsbezogenen Mehraufwand nach sich¹¹⁷ (beispielhaft für den Bereich der Werkstätten siehe Abschnitt „Leistungsbereiche“). Aufgrund dieser fehlenden Vorteile für die Leistungsanbieter wird vermutet, dass von diesen daher „kaum Leistungen angeboten werden, für die das Persönliche Budget Arbeit beantragt und bewilligt werden kann.“¹¹⁸

Furcht vor Entprofessionalisierung

Von den Leistungsanbietern wird eine abnehmende Planungs- und Finanzierungssicherheit befürchtet. Gründe hierfür können einerseits im Verlust der Monopolstellung im Einzugsbereich liegen sowie andererseits im Risiko der Zahlungsunfähigkeit oder -unwilligkeit von Budgetnehmerinnen und -nehmern.¹¹⁹

Die Leistungsanbieter befürchten eine Entprofessionalisierung der Unterstützung, da die Budgethöhen zu gering sind, um hiermit qualifizierte Leistungsangebote zu vergüten.¹²⁰ Kritisiert wird, dass eine Fachleistungsstunde, die die Anbieter selbst mit dem Sozialhilfeträger

116 Rudolph, A. (2007): „Danke, aber ich schau mich noch wo anders um!“. In: Zeitschrift für Seelenpflege Heft 1, 2007. Siehe auch: Projekt „PerLe 3 –Persönliches Budget im Leistungsmix“ (TU Dortmund).

117 Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM).

118 Projekt „Individuelle Wege in der Arbeitsmarkt“ (Ohne Barrieren, Rostock), Projekt „Arbeit.Selbst.Bestimmt.“ (VSBI, Merseburg).

119 Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM), Projekt „Aufklärungskampagne zum Persönlichen Budget“ (Landesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen S.-H.), Projekt „Einsatzmöglichkeiten bei Menschen mit autistischen Syndromen“ (Berufsbildungswerk Abendsberg).

120 Projekt „Aufklärungskampagne zum Persönlichen Budget“ (Landesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen S.-H.), Projekt „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ (Paritätischer Gesamtverband).

abrechnen, höher vergütet werde „als eine Fachleistungsstunde, die über das Persönliche Budget abgerechnet wird.“¹²¹

Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird zum Teil problematisiert, dass durch die vertraglich geregelten Vorgaben zur Budgetnutzung ihre Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird, da auf akute Bedarfsänderungen nicht reagiert werden kann.¹²²

Teilhabe an Arbeit

Hohe Komplexität des Leistungs- bereichs ist nachteilig

Leistungsbereiche wie die Berufliche Eingliederung sind aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen, Anspruchsvoraussetzungen und Träger (Agentur für Arbeit, Integrationsamt, Jobcenter) ausgesprochen komplex und für Laien nur schwer durchschaubar. Bereits über die angebotenen Sachleistungen besteht Unklarheit, noch vielmehr bei der möglichen Nutzung eines Persönlichen Budgets. Potenziellen Budgetnehmerinnen und -nehmern fällt es daher schwer, für das Persönliche Budget Einsatzmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Regelangebote oder in Form individualisierter Unterstützungsangebote zu erkennen und einen Einsatz vorzuschlagen. Durch diese Situation kommt es einerseits nur selten zu konkreten Nachfragen bei Beratungsstellen. Andererseits wird so die Beantragung Persönlicher Budgets in diesem Bereich erheblich erschwert.¹²³

Hemmend kommt nach Einschätzung der Projekte dazu, dass die Angebotslandschaft im Bereich der beruflichen Teilhabe insgesamt stark institutionalisiert ist. Flexible, auf die individuellen beruflichen Ziele der Anspruchsberechtigten ausgerichtete individuelle Unterstützungsleistungen, jenseits des traditionellen Angebotspektrums, stellen eher die Ausnahme dar.¹²⁴ Bemängelt wird, dass die Leistungsansprüche nicht an die Person, sondern an die Institution gebunden sind.¹²⁵

Es bestehen besondere Schwierigkeiten bei der Nutzung des Persönlichen Budgets im Übergangsbereich zwischen Schule und Beruf (Berufsbildungsbereich). Soweit ein Persönliches Budget bewilligt wird, werden zum Teil hohe Anforderungen an die potenziellen Budgetnehmerinnen und Budgetnehmer bzw. ihre Eltern gestellt (z. B. Vorlage eines tragfähigen Teilhabekonzeptes). In einem Projekt wurde von der zuständigen Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit die Einschätzung vorgetragen, dass der mit der Budgetbeantragung verbundene Aufwand in keinem Verhältnis zur Budgethöhe steht.¹²⁶ In anderen Projekten wurden im Bereich der beruflichen Rehabilitation hingegen gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit

121 Projekt „InDiPro“ (Deutsch-israelischer Verein für Rehabilitation, Gießen).

122 Projekt „PerLe 3 – Persönliches Budget im Leistungsmix“ (TU Dortmund).

123 Projekt „Aufbau funktionsfähiger Selbsthilfestrukturen zur Verstärkung des Persönlichen Budgets mit Hilfe von Budget-Genossenschaften“ (BAG Gemeinsam leben – gemeinsam lernen), Projekt: „Individuelle Wege in der Arbeitsmarkt“ (Ohne Barrieren, Rostock), Projekt „BudgetMitArbeit“ (ARINET, Hamburg).

124 Projekt „An die Arbeit – mit dem Persönlichen Budget“ (Josefsheim Bigge, Olsberg), Projekt „Förderung von Beratungskompetenzen für berufliche Teilhabe“ (BAG UB, Hamburg).

125 Projekt „Förderung von Beratungskompetenzen für berufliche Teilhabe“ (BAG UB, Hamburg).

126 Projekt „Aufbau funktionsfähiger Selbsthilfestrukturen zur Verstärkung des Persönlichen Budgets mit Hilfe von Budget-Genossenschaften“ (BAG Gemeinsam leben – gemeinsam lernen).

der Arbeitsagentur als auch den Berufsgenossenschaften gemacht.¹²⁷

Aus Erfahrung der Projekte ist es erforderlich, dass die Lehrkräfte an Förderschulen besser zu Wegen der nachschulischen Förderung außerhalb von Werkstätten fortgebildet werden, die zum Beispiel mit Hilfe des Persönlichen Budget möglich sind. Auch die Förderung in den Schulen müsse stärker auf die Entwicklung von Kompetenzen für eine selbstbestimmte Lebensführung ausgerichtet werden.¹²⁸

Werkstattleistungen müssen „budgetfähig“ gemacht werden

Damit Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt in Werkstätten überhaupt über das Persönliche Budget nutzbar sind, muss zunächst ihre Budgetfähigkeit hergestellt werden, indem die Leistungen in buchbare, mit Preisen hinterlegte Pflicht- und additive Wahlleistungen differenziert werden. Im Rahmen des Projekts WerkstattBudget wurden zum Beispiel die berufliche Qualifizierung und die angemessene Beschäftigung nach der Berufsbildungsmaßnahme als Pflichtleistungen definiert. „Der Kauf dieser Leistungen seitens des Budgetnehmers eröffnet ihm den Zugang zur Werkstatt und ist Grundlage für die Begründung des arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses und des besonderen sozialversicherungsrechtlichen Status.“ Zusätzlich konnten – je nach Bewilligung des Leistungsträgers und Höhe des Budgets – Wahlleistungen aus dem Bereich der beruflichen Bildung im Arbeitsbereich, der persönlichen Förderung, der medizinisch-pflegerischen Betreuung, Maßnahmen zum Übergang auf den Arbeitsmarkt oder anderweitige Leistungen gewählt werden. Die Erbringung dieser Wahlleistungen war grundsätzlich auch durch andere Leistungsanbieter als die Werkstatt möglich.¹²⁹

Erforderliche Umstellung von Organisation und Verwaltung

Aus Sicht der Leistungsanbieter führt die Nutzung Persönlicher Budgets im Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen zu einem erhöhten organisatorischen und verwaltungsbezogenen Mehraufwand. So muss beispielsweise mit jeder Budgetnehmerin bzw. jedem Budgetnehmer ein neuer Werkstattvertrag abgestimmt werden, in dem die gewünschten Pflicht- und Wahlleistungen, die zu zahlenden Geldbeträge, Fälligkeitstermine sowie Kündigungsrechte bei Zahlungsrückständen festgehalten werden. Zudem ist bei Inanspruchnahme von Leistungen anderer Anbieter zu klären, wie sich dies auf die Beschäftigungszeit und das damit zusammenhängende Arbeitsentgelt auswirkt.¹³⁰

Kosten-Nutzen-Verhältnis von Werkstattbeschäftigten

Insbesondere bei Werkstattbeschäftigten kann es sein, dass sie keine Vorteile sehen, die sich für sie aus dem Persönlichen Budget ergeben. Gründe sind zum Beispiel,

- dass sie grundsätzlich zufrieden mit den Leistungen der Werkstatt als Komplettangebot sind und das Budget daher für sie ohne erkennbaren Nutzen ist.

127 Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder).

128 Projekt „Assistenz zum Einstieg in das Arbeitsleben“ (KOWA, Frankfurt Oder).

129 Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM).

130 Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM).

- dass nach ihrer Einschätzung der mit dem Budget verbundene Aufwand den potenziellen Nutzen überwiegt und sich das Budget aus diesem Grund nicht rechnet.
- dass Angst vor finanziellen Nachteilen bei der Rentenberechnung besteht, wenn Alternativen zur Werkstatt gewählt werden.
- dass erkennbare finanzielle Vorteile vermisst werden.¹³¹ Dies kann einerseits auf ein Informationsdefizit hindeuten, da das Persönliche Budget laut Gesetz explizit die Höhe aller bisher festgestellten Leistungen nicht überschreiten soll und daher finanzielle Vorteile im eigentlichen Sinn ausgeschlossen sind. Andererseits ist denkbar, dass die finanziellen Spielräume zum Einkauf frei wählbarer Leistungen als zu gering wahrgenommen werden, da der größte Teil des Budgets bereits für Pflichtleistungen verbraucht wird.

Die Evaluatoren des Projekts „An die Arbeit – mit dem Persönlichen Budget“ zeigen zudem auf, dass es „ein noch wenig ausgeprägtes Verständnis der eigenen Person in der Rolle von Dienstleistungen Nutzenden“ gibt. „Die Entwicklung von diesem Verständnis bei den WfbM-Nutzenden, als Akteur/innen in eigener Sache mit individuellen Rechten, aber auch Pflichten nach ihren Möglichkeiten Eigenverantwortung zu übernehmen, ist eher gering ausgeprägt.“¹³²

Frühförderung

Geringes Interesse am Budget in der Frühförderung

Im Rahmen eines Projektes zur Frühförderung stellte sich heraus, dass die Krankenkassen als Leistungsträger eine Budgetierung von Leistungen der Frühförderung ablehnen bzw. für nicht umsetzbar halten.¹³³

Auch in einigen Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des Persönlichen Budgets (so z. B. Hessischer Landkreis- und Städtetag) wird die Budgetierung von Frühförderleistungen explizit nicht empfohlen, sodass Anträge geringe Erfolgsaussichten haben. Als weitere Gründe für die geringe Inanspruchnahme Persönlicher Budgets im Bereich der Frühförderung wird darauf hingewiesen, dass Familien häufig nicht ausreichend über die Möglichkeiten informiert sind, die ein Persönliches Budget für sie bieten könnte. Gleichzeitig besteht Verunsicherung darüber, welche Frühfördermethoden für das eigene Kind am besten sind. Zudem ist die Beantragung, Durchführung und Verwaltung des Budgets mit Zeitaufwand verbunden. „In dieser oft turbulenten Anfangszeit, in der sich die Familien mit dem behinderten Kind mental und emotional auseinandersetzen muss, zieht sie den Weg des geringsten Widerstandes vor und den bietet die Frühförderstelle mit ihrer reichen Erfahrung.“ Nicht zuletzt könnte das geringe

131 Projekt „WerkstattBudget“ (BAG:WfbM), Projekt „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ (Paritätischer Gesamtverband), Projekt: „Individuelle Wege in der Arbeitsmarkt“ (Ohne Barrieren, Rostock).

132 Projekt „An die Arbeit – mit dem Persönlichen Budget“ (Josefsheim Bigge, Olsberg)

133 Projekt „Trägerübergreifendes persönliches Budget Frühe Hilfen“ (Lebenshilfe Einrichtungen Worms).

Interesse daran liegen, dass es abgesehen von den Frühförderstellen nur wenige alternative Angebote gibt.¹³⁴

Pflege

Gutscheine für Pflegeleistungen sind zu unflexibel

Das Pflegeversicherungsrecht schränkt die Realisierungsmöglichkeiten Persönlicher Budgets ein, da Pflegeleistungen (mit Ausnahme von Pflegehilfsmitteln) nur in Form von Gutscheinen bewilligt werden, die bei anerkannten Pflegediensten einsetzbar sind. „Konkret bedeutet dies, dass Menschen mit Behinderungen, die auf Pflegeleistungen angewiesen sind, kaum von der Flexibilität des Persönlichen Budgets profitieren können.“¹³⁵

Medizinische Rehabilitation

Problematisiert wird, dass die Budgetnehmerinnen und -nehmer im Rahmen der medizinischen Rehabilitation bei privaten Anbietern ungünstigere Konditionen erhalten als die Gesetzliche Unfallversicherung, die mit diesen Rahmenverträge abgeschlossen hat.¹³⁶

Die Gesetzlichen Krankenkassen scheinen insgesamt nur schlecht über das Persönliche Budget informiert zu sein.¹³⁷

Stationäres Wohnen

Große Umstellungen im stationären Wohnen

Besondere Herausforderungen werden bei der Integration Persönlicher Budgets im Bereich der stationären Wohnformen gesehen.

- Erstens muss die Komplexleistungen der stationären Wohneinrichtung in Basisleistungen (individuelle Basisversorgung, Tagesstrukturierung im Wohnbereich, Gesundheitsförderung etc.) und weitere Leistungsmodule differenziert werden. Dabei ist vor dem Hintergrund der Anforderung, den 24-stündigen Betrieb der Einrichtung aufrechtzuerhalten, zu entscheiden, wie viel Geld die Einrichtungen von der regulären Maßnahmenpauschale für personenübergreifende Kosten sowie für die Basisleistungen erhält.
- Zweitens ist in der Einrichtung eine Umstrukturierung der Leistungserbringung, Dienstplangestaltung sowie der Personalausstattung an die neuen Rahmenbedingungen nötig. Dies ist besonders herausforderungsvoll, da stationäre Wohneinrichtungen nach Schlebrowski traditionell durch eine „organisationszentrierte und damit schwerpunktmäßig von

134 Projekt „InDiPro“ (Deutsch-israelischer Verein für Rehabilitation, Gießen).

135 Projekt „Kompetenzzentrum Persönliches Budget“ (Paritätischer Gesamtverband).

136 Projekt „ProBudget“ (DGUV).

137 Projekt „Assistenz zum Einstieg in Arbeit“ (KOWA, Frankfurt Oder).

der Mitarbeitern ausgehende Unterstützungsgestaltung“ geprägt sind.¹³⁸

- Drittens ist zu klären, wie die Budgetverwaltung und Budgetassistenz erfolgt und wer diese übernimmt. Aus Erfahrung des PerLe-Projektes wird „Budgetberatung und -assistenz unabhängig von Leistungsträger und -anbieter (...) von den Budgetnehmerinnen und Budgetnehmern nicht angenommen. Stattdessen orientieren sie sich an ihren Bezugsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern, zu denen sich im Laufe der Zeit ein Vertrauensverhältnis entwickelt hat.“¹³⁹ Dies ist für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jedoch nicht reibungsfrei, da sie gleichzeitig Berater und Leistungsanbieter sind.
- Viertens sind Absprachen darüber zu treffen, wie der Budgeteinsatz an die Hilfeplanung gekoppelt und die Qualität der Hilfeleistungen sichergestellt werden kann.
- Fünftens wird von Seiten des Personals von höheren Dokumentationsanforderungen, aber vor allem von gesteigerten Kommunikationserfordernissen zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern berichtet.¹⁴⁰

Ambulantes Wohnen bei hohem Unterstützungsbedarf

Deckelung der Budgethöhe widerspricht individueller Bedarfsdeckung

Die Leistungsträger orientieren sich nach Erfahrung der Projektträger stark an der Soll-Bestimmung, dass die Höhe des Persönlichen Budgets die Kosten aller bisher individuell festgestellten, ohne das Persönliche Budget zu erbringenden Leistungen nicht überschreiten soll. Diese Vorgabe kann bei Menschen mit höherem Unterstützungsbedarf jedoch in Widerspruch zu dem ebenfalls gesetzlich verankerten Anspruch geraten, dass durch das Persönliche Budget der individuell festgestellte Bedarf gedeckt werden soll. Durch die gedeckelte Budgethöhe kann der Unterstützungsbedarf außerhalb einer stationären Einrichtung teilweise nicht gedeckt werden.¹⁴¹ Auf dieses Problem wurde bereits im Rahmen der Modellerprobung Persönlicher Budgets aufmerksam gemacht.

138 Schlebrowski, D. (2009): Starke Nutzer im Heim. Wirkung Persönlicher Budgets auf soziale Dienstleistungen, Wiesbaden, S. 215-216. Siehe auch: Brachmann, A. (2011): Re-Institutionalisierung statt De-Institutionalisierung in der Behindertenhilfe, Wiesbaden, S. 243-245 sowie Projekt „PerLe 3 –Persönliches Budget im Leistungsmix“ (TU Dortmund).

139 Projekt „PerLe 3 –Persönliches Budget im Leistungsmix“ (TU Dortmund).

140 Projekt „PerLe 3 –Persönliches Budget im Leistungsmix“ (TU Dortmund).

141 Projekt „Aufbau funktionsfähiger Selbsthilfestrukturen zur Verstärkung des Persönlichen Budgets mit Hilfe von Budget-Genossenschaften“ (BAG Gemeinsam leben – gemeinsam lernen).